

# Program

---

14:30-15:00    등    록

15:00-15:10    개 회 식

사 회 : 장혜경 한국여성정책연구원 기획조정본부장

개회사 : 김태현 한국여성정책연구원 원장

환영사 : 안경환 국가인권위원회 위원장

축 사 : 신동익 외교통상부 국제기구정책관

15:10-16:30

## 패널 발표

사 회 : 신혜수 CEDAW 위원

CEDAW 협약과 국가의 책임

(Hanna Beate Schöpp-Schilling, 독일)

CEDAW 위원회의 대한민국 심의 권고

(Dorcas Coker-Appiah, 가나)

CEDAW 협약 선택의정서와 개인진정

(Pramila Patten, 모리셔스)

CEDAW 협약 선택의정서와 직권조사

(Regina Tavares da Silva, 포르투갈)

CEDAW 협약과 NGO 모니터링

(Heisoo Shin, 한국)

16:30-17:00

## 지정토론

CEDAW 협약이 한국의 여성정책에 미친 영향과 함의

(변화순, 한국여성정책연구원 성평등연구실장)

CEDAW 협약과 국가인권위원회의 역할

(이성훈, 국가인권위원회 정책본부장)

한국에서의 CEDAW 이행 평가

(김선욱, 이화여자대학교 법과대학 교수)

CEDAW 협약과 한국의 여성운동

(조영숙, 여성인권증양지원센터 소장)

17:00-17:20

## 종합토론

17:20-17:30

## 폐 회

---

# Contents

---

## Session I. Panel Presentation

◆ CEDAW and the State Party's Obligation .....	1
(Hanna Beate Schöpp-Schilling, Germany)	
◆ Consideration of the Republic of Korea's Report on CEDAW Implementation and the CEDAW Committee's Concluding Observations .....	7
(Dorcas Coker-Appiah, Ghana)	
◆ Optional Protocol to CEDAW and the Individual Communication Procedure ...	17
(Pramila Patten, Mauritius)	
◆ Optional Protocol to CEDAW and the Inquiry Procedure .....	25
(Regina Tavares da Silva, Portugal)	
◆ CEDAW and NGO Monitoring .....	33
(Heisoo Shin, Korea)	

<b>Abstracts</b> .....	41
------------------------	----

## Session II. Discussion (in Korean)

◆ CEDAW and women's policies in Korea: Impact and Implications .....	51
(Hwa-soon Byun, Director, Division of Gender Equality Research, KWDI)	
◆ CEDAW and the Role of National Human Rights Commission of Korea ·	57
(Seong-hoon Lee, Director-General, Human Rights Policy Bureau, National Human Rights Commission of Korea)	
◆ Evaluation on the Implementation of CEDAW in Korea .....	71
(Sun-uk Kim, Ewha Womans University Law School)	
◆ CEDAW and Women's movement in Korea .....	81
(Young-sook Cho, Executive Director, Center for Women's Human Rights)	

---

# 목 차

---

## Session I. 패널발표

◆ CEDAW 협약과 국가의 책임 .....	1
(Hanna Beate Schöpp-Schilling, 독일)	
◆ CEDAW 위원회의 대한민국 심의 권고 .....	7
(Dorcas Coker-Appiah, 가나)	
◆ CEDAW 협약 선택의정서와 개인진정 .....	17
(Pramila Patten, 모리셔스)	
◆ CEDAW 협약 선택의정서와 직권조사 .....	25
(Regina Tavares da Silva, 포르투갈)	
◆ CEDAW 협약과 NGO 모니터링 .....	33
(Heisoo Shin, 한국)	

원고초록 .....	41
------------	----

## Session II. 지정토론

◆ CEDAW 협약이 한국의 여성정책에 미친 영향과 함의 .....	51
(변화순, 한국여성정책연구원 성평등연구실장)	
◆ CEDAW 협약과 국가인권위원회의 역할 .....	57
(이성훈, 국가인권위원회 정책본부장)	
◆ 한국에서의 CEDAW 이행 평가 .....	71
(김선욱, 이화여자대학교 법과대학 교수)	
◆ CEDAW 협약과 한국의 여성운동 .....	81
(조영숙, 여성인권중앙지원센터 소장)	

---

◇ Session I ◇

Panel Presentation

# CEDAW and the State Party's Obligation

---

Hanna Beate Schöpp-Schilling  
(CEDAW Member, Germany)

---

The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) specifically obligates States Parties to respect, protect and fulfil women's important human right not to be discriminated against on the grounds of their sex and gender. The Convention is a living instrument. Thus, although the term "gender" is not explicitly contained in the text of the Convention, it certainly covers discrimination against women on this ground, too, when article 1 is read in conjunction with articles 2 (f) and 5 (a). The latter obligate States Parties to modify and abolish sex role stereotypes as well as customs, attitudes and practices that are based on an alleged inferiority of women and that subject them to the domination by individual men or the patriarchal system. In addition, it must be argued that the prohibition of discrimination against women on the ground of sex also includes the respect of and the protection of women's sexuality, including their sexual orientation.

The Convention recognizes women as rights bearers both individually and as a group. A state that is a party to the Convention is accountable to fulfil the obligations contained in it with respect to all women as rights bearers who live in its territory and under its jurisdictions, as, for example, in territories occupied by it. Thus, not only women who are citizens of a respective State Party are covered but also women who are refugees, asylum seekers, migrant workers or spouses of migrants whether they have documents or not. The Convention covers all women throughout their life cycle and independent of their ethnic origin, religious faith, marital status, health status and other characteristics, which may also cause discriminatory actions against them. The Convention covers half of humanity and with 185 States parties almost all states accepted its norms by 2008! What is unfortunate is the fact that a number of states enter reservations to certain articles that do not agree with their domestic and sometimes religious law or their customs. However, in a very slow process many of these reservations have been withdrawn or made more precise, once national legislation was brought into conformity with the Convention. Other reservations are upheld by a number of countries, in particular those that relate to women's human rights in marriage and family relations.

Accountability of a State Party includes acting without delay in condemning and eliminating all forms discrimination against all women under its jurisdiction. These forms include, as defined in article 1 of the Convention, direct and indirect discrimination. They also include forms of structural and intersectional discrimination although these two forms are not explicitly referred to in the Convention's text. Indirect discrimination on the basis of sex and gender takes place when a

neutrally formulated law, policy or program has a more disadvantageous effect on women than on men. Structural discrimination is manifested in individual and societal attitudes, which influence policies, laws and programs, and in institutions and organizational structures that do not take account of women's interests and needs. Intersectional discrimination is experienced by women whose identity is also formed by other characteristics as, for example, ethnic origin, age or health status, and religious creed. These women may be discriminated against because they are women and because of these other characteristics, and they may be discriminated against by society at large and by members of the groups they identify with. In order to detect forms of indirect, structural and intersectional discrimination a State Party must analyze the potential impact of a law, policy or program on all groups of women before adoption. At a later point, a State Party must also evaluate the actual impact of such laws, policies or programs and modify or change them if women or, certain groups of women, are disadvantaged by them. Very often, governmental officials are not trained to understand these various forms of discrimination, and women are not represented in a sufficiently high number in positions of public or political decision-making to exert influence.

Equally without delay, the State Party must establish the principle of women's equality with men in the recognition, exercise and enjoyment of their human rights in law and in practice. The principle of equality entails formal, substantive and transformative equality. Again, very often governmental officials do not understand the concept of substantive equality, which entails the notion that equal treatment of women with men is not necessarily identical treatment.

States Parties are accountable to their female population to implement the Convention with respect to the actions or omission of necessary actions of a variety of agents. These include the State Party's own public authorities as well as all private individuals, enterprises and organizations under its jurisdiction. To respect the human rights of women entails not interfering with them in a restricting or excluding manner. Thus, a State party must eliminate laws, policies, regulations and programs that discriminate against women and must adopt laws protecting them and their specific interests and needs. Such state action should also include legal measures or regulations allowing for temporary special measures which are necessary and most appropriate to accelerate the achievement of women's equality with men. Permanent special measures must be applied to take into account the biologically determined needs and interests of women during pregnancy and early maternity. To protect the human rights of women also entails that a State Party must adopt laws to prohibit third parties, i.e. individuals, enterprises and organizations, to discriminate against women and to punish

them when such discrimination occurs, including providing women victims of such human rights violations with access to effective remedies. In order to fulfil the human rights of women a State Party also must create the material conditions so that women can exercise and enjoy their human rights in practice. Lastly, a State Party must direct efforts at changing cultural stereotypes about the alleged nature of women and men including their alleged inferiority or superiority. Such stereotypes manifest themselves in attitudes, behaviour and institutions, which must be transformed.

Another important and innovative feature of the Convention is the fact that it covers not only the public sphere but also the private sphere of women's lives, i.e. marriage and family relations. While it is of utmost importance on the one hand, that a state respects the privacy of family life, this respect cannot justify human rights violations against women in marriage and family relations. Human rights violations in the sphere of marriage and family relations include female infanticide, underage and forced marriages, domestic violence, so-called honor crimes, restrictions in movements, clothing, education, employment and inheritance. They must be condemned and abolished not only because they are violations in themselves but also because they lead to women's discrimination in the public sphere. Cultural factors, including religious ones, whether manifested in laws or practices must be understood in their historical contexts and roots, which often are no longer relevant, and must be modified or eliminated.

Finally, when becoming a party to the Convention a state gives up some of its sovereignty by submitting its efforts toward implementing the Convention to the scrutiny of a Committee of independent members. In order to be evaluated by this Committee a State Party must describe its efforts in implementing the Convention in a report and discuss it orally with the Committee. Most recently, the Committee's scrutiny of the accountability of a State Party through such a reporting system has been enriched by the intergovernmental process of the universal periodic review, in which all member states of the United Nations participate. The concluding observations by the CEDAW Committee as well as by other treaty bodies become part of this process. The scrutiny by the CEDAW Committee through the reporting system takes place at regular intervals. It provides a State party with an evaluation of its efforts and with recommendations to improve them. Two other procedures also allow for a scrutiny of a State Party's accountability. The Optional Protocol to the Convention allows for a communication procedure in respect to alleged human rights violations under the Convention for an individual woman or a group of women. The Committee can also start an inquiry procedure on the basis of reliable information regarding grave or systematic violations of

women's human rights in a State Party. These procedures are covered in the following contributions to the panel.

Non-governmental organizations, in particular women's organizations, must call upon the accountability of States Parties to the Convention. They do so by submitting alternative reports to the CEDAW Committee, by supporting women in submitting a communication or by providing the Committee with reliable information of grave or systematic violations of women's human rights in a State Party. They thus support the Committee's efforts in evaluating a State Party's efforts in implementing the Convention. Lastly they also lobby their governments for the implementation of the Committee's recommendations.



◇ Session I ◇

Panel Presentation

**Consideration of the Republic of Korea's Report  
on CEDAW Implementation and the CEDAW  
Committee's Concluding Observations**

---

Dorcas Coker-Appiah  
(CEDAW Member, Ghana)

---

## Introduction:

Article 18 of the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women requires states parties to the Convention to submit reports on the legislative, judicial, administrative and other measures which they have adopted to give effect to the Convention and progress made. The reports are considered by the Committee set up under article 17 of the Convention to monitor implementation of the Convention and progress achieved by states parties. On ratifying the Convention, the State Party is expected to submit the Initial Report one year later and thereafter every four years. The Initial Report is intended to give an overview of the status of women in the state party and the subsequent periodic reports are expected to highlight progress made, especially with regard to the recommendations made by the Committee in its consideration of the report.

The Republic of Korea ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in 1983. In fulfillment of its obligation under article 18 of the Convention, ROK presented its initial report which was considered by the Committee at its 6<sup>th</sup> Session on 31<sup>st</sup> March and 6<sup>th</sup> April, 1987. The ROK last appeared before the Committee on the 31<sup>st</sup> July 2007 for the consideration of its 5<sup>th</sup> and 6<sup>th</sup> periodic report. The last twenty years since ROK first appeared before the Committee has seen incredible changes in the status of women. Changes have occurred in women's rights in all fields, economic, social and cultural as well as in the family. Prior to becoming a party to the Convention, many discriminatory laws existed in family law, in employment and in the penal code. Women's status in ROK was based to a large extent on patriarchal attitudes which had been inherited from feudal times. It should be noted that at the time of submitting its initial report, ROK had taken some steps, including legal reform, to address discrimination against women.

The core principles of the Convention are equality and non-discrimination. Consequently, States Parties, by ratifying the Convention, commit to eliminate all forms of discrimination against women and thereby ensure equality between women and men and it is the CEDAW Committee's primary duty to ensure that states parties fulfill their obligations under the Convention. In ensuring that states parties remove all discriminatory laws, the Committee does not only look at laws, but also look at the structures and institutions set up for effective implementation of the laws and that women actually benefit from the laws in reality.

For the purpose of this presentation, I would like to focus on three issues and trace how the Committee has dealt with them over the period between the consideration of the initial report and the 5<sup>th</sup> and 6<sup>th</sup> report. It is important to stress here that the Committee addresses every article of the Convention but it would not be possible to look at all the articles in the time available. The issues are:

- a. Reservation to articles 9 and 16 of the Constitution
- b. violence against women
- c. National machinery for the advancement of women

## **Reservations:**

Article 9 of the Convention relates to the issue of nationality and the equal rights of women with men with respect to the nationality of their children. Article 16 also deals with issues relating to marriage and divorce and the rights of women with regard to property acquisition, ownership, management and disposal, responsibilities for children, same personal rights as men including the right to choose a family name. Article 16 (2) regards child marriages as of no effects and requires a minimum age of marriage.

The reservations made to articles 9 and 16 of the Convention when ROK ratified the Convention were raised by the Committee on its consideration of the initial report as being in contravention of the object and purpose of the Convention and the Committee impressed upon the State Party to take steps to withdraw the reservations. The delegation admitted that the current family law contained discriminatory articles that reflected male preference attitude but that the law had been partially revised and further amendments were planned.

In presenting the 2<sup>nd</sup> Report, the head of the delegation stated that the review of the Family Law in 1989 had provided same status for women as men, especially in relation to property rights. The delegation also added that the main provisions of the Convention had been integrated into the Korean Constitution and had become the legal basis for the advancement of women. The Committee noted that the reservations were still maintained and urged the state party to make sustained efforts to withdraw them.

During the presentation of the 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> periodic report in 1998, the delegation mentioned the amendment of the Nationality Act in 1997 in addition to other laws and the government's intention to withdraw the reservation to article 9. While welcoming the amendment of the Nationality Act, the Committee continued to remind the SP of the reservations and asked it to speed up its efforts to withdraw the reservations by the year 2000. By August 1999, ROK had withdrawn its reservation to article 9.

At the time of the consideration of the 5<sup>th</sup> and 6<sup>th</sup> report in 2007, the ROK had adopted an amendment to the Civil Act abolishing the family head system but ROK still maintained a reservation to Article 16 (1g) which relates to "the same personal rights as husband and wife, including the right to choose a family name, a profession and an occupation". In spite of this obviously important amendment, the Committee continued to urge the state party to withdraw the remaining reservation. It is hoped that by the time of consideration of the next report which is due in the year 2010 the remaining reservation would have been withdrawn, including the discriminatory ages of marriage.

By consistently commenting on the reservations to articles 9 and 16 and urging their withdrawal, the Committee has been able to address most of the discriminatory provisions in ROK's family law.

## **Violence against women:**

It is not surprising to find that there was no information in the initial report on violence against women and neither did the Committee ask any questions on violence. The Convention does not make reference to violence and it is only in 1989 that the Committee in its General Recommendation 12 requested states parties to provide information on violence and measures taken to address it in their reports. The adoption of GR19 by the Committee in 1992 established clearly the link between violence against women and human rights violation and consequently put violence against women on the agenda.

The issue of violence was referred to in the 2<sup>nd</sup> Periodic report when the representative of ROK indicated the Government's sponsorship of the draft resolution on violence against women adopted

by CSW at its 36<sup>th</sup> Session. At the national level, she indicated that the Government had adopted various measures to address violence against women, including public awareness programmes, mass media information on the role of education and the community, provision of shelters for battered women, counseling centres for victims of sexual violence in the workplace, guides and manuals for counselors and hotlines at police stations. Interestingly, there is no information in the concluding observation of the Committee's response to this information.

By 1998, there was evidence of major legal reforms in addressing violence. In 1993, the Punishment of Sexual Violence and the Protection of the Victim Act was adopted. Five years later, the Prevention of Domestic Violence and Protection of Victim Act was also adopted in 1997. In spite of the adoption of these important laws, the Committee was not satisfied and in its concluding comments to the 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> Periodic Report in 1998 recommended to the government to intensify its efforts to combat violence through gender sensitive training of judicial and law enforcement officials and health personnel. The committee also recommended the provision of adequate shelters for victims of violence and the incorporation of non-violent forms of conflict resolution in education and the media.

In 2007, in its Concluding comments to the 6<sup>th</sup> periodic report, while welcoming the amendments to the two Acts mentioned in the preceding paragraph, the Committee expressed its regret that marital rape had not been criminalized and that violence is only prosecuted upon the complaint of a victim and also about the lack of information on other forms of violence.

While calling on the State party to consider criminalizing marital rape and remove the condition of a victim's complaint before prosecuting crime of violence, the Committee also requested the government to take a number of measures to ensure effective implementation of the law and also to enable victims get adequate support. Other measures included ensuring that public officials, especially law enforcement personnel, the judiciary, health care providers and social workers are fully familiar with relevant legal provisions and are sensitized to all forms of violence against women and are able to provide adequate support to victims. (paragraphs 17 and 18 of Concluding comments)

For the first time, in addressing the issue of violence against women, the Committee recognized that women were not homogenous and therefore asked the government to ensure that **all women**,

**including rural women**, who are victims of domestic violence, have access to immediate means of redress and protection, including protection orders, and access to a sufficient number of safe shelters as well as legal aid. In addressing the issue of trafficking, the Committee also recommended to the State party to protect foreign women married to Korean men from abuse and provide them with visible avenues of redress and permit them to stay in the country while seeking redress. The State party was also requested to make foreign women aware of their rights, including measures available for protection and prevention against domestic violence.

## **The National Machinery for the advancement of women:**

The idea of a national mechanism for the advancement of women was first suggested at the first UN conference on women in Mexico in 1975 and by the end of the Women's Decade most countries had adopted or designated an institution as the national machinery. There was no guidance as to the form the structure should take or where it should be located within the governmental structure and so in most countries national machineries have had difficult evolution.

At the time of the consideration of the initial report of ROK, it was not quite clear which was the national machinery. According to the representative of the ROK who presented the report, the National Committee on Women's Policies was the coordinating body for the advancement of women. There was also the Korean Women's Development Institute (KWDI) which was credited with developing the Long-range Plan for Women's Development which had been adopted by Government. The 20-member National Committee on Women's Affairs was chaired by the Prime Minister and it included the President of the KWDI and public officials at ministerial level. In addition to these three institutions, there was also the Bureau of Family Welfare located at the Ministry of Health and Social Welfare and Women's Affairs Guidance office located in the Ministry of Labour. Whilst all the different mechanisms had different roles to play, it was not quite clear which of them could be said to be the national machinery.

Whilst there is not much information as to what the Committee thought of the different institutions, it did not think the Prime Minister chairing the National Committee was very effective.

By 1993, the Ministry of Political Affairs II was in charge of Women's affairs. Again it is not

too clear what had happened to the institutions mentioned above at this stage.

In its presentation of the 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> Report in 1998, the leader of the delegation stated that the Government had made a policy priority to promote women's rights as an integral part of human rights by establishing a Presidential Commission on Women's affairs and this was welcomed by the Committee. However, in its concluding Comments, the Committee expressed concern about "the status and role of the national machinery, including the Commission on Women's Affairs, its authority and budget." (paragraph 382)

By 2007, the national machinery had finally attained a ministerial status and was called the Ministry of Gender Equality and family Welfare. The Committee in its concluding comments welcomed "the efforts of the State Party to strengthen the national machinery for the advancement of women as reflected in the significantly increased financial resources to the Ministry of Gender equality and Family welfare as well as the existence of the women's policy coordination committee, senior gender policy coordinators and the policy teams within the ministries"

Unfortunately, it not possible from the concluding comments to determine the kind of questions that were asked the State party during the constructive dialogue so it has not been possible to fully trace the evolution of the national machinery from the numerous structures we saw in 1993 to the Ministry in 2007. One can only conjecture that whatever the questions have been over the years, it has yielded results,

## **Conclusion:**

An analysis of the Committee's concluding comments over the last twenty years has shown that the Committee has used its mandate to promote equality between women and men in ROK and ensure elimination of discrimination. The Committee has not been content with just the passage of new laws or the amendment of existing laws but has pushed the government of ROK to adopt measures for effective implementation. The Committee has pushed for a better resourced national machinery for the advancement of women and other institutional mechanisms for the promotion of human rights, such as the national human Rights Commission which was set up in 2001. The judiciary, law enforcement agencies, health and social workers have all been identified as

institutions that have a role to play in promoting and protecting women's rights and the state party has been encouraged to educate, sensitize and equip them with the requisite skills and resources in order to be able to carry out their duties effectively.

Non-governmental organizations, particularly women's rights organization have been identified as key stakeholders in promoting women's human rights and the Committee has encouraged the Government to support and the national machinery to collaborate with them.

I hope that through these examples I have been able to demonstrate that the reporting process and the Committee's concluding comments have contributed in no small way to the promotion of women's human rights in the ROK. The concluding comments should be used as advocacy tools for women's rights organizations to demand accountability from the state parties. Indeed, the Committee relies on information from NGOs to be able to have an effective dialogue with the reporting state and we encourage you to submit a shadow report when your government submits its 7<sup>th</sup> Report.



◇ Session I ◇

Panel Presentation

**Optional Protocol to CEDAW  
and the Individual Communication Procedure**

---

Pramila Patten  
(CEDAW Member, Mauritius)

---

The Optional Protocol to CEDAW was adopted by the UN General Assembly in 1999, 20 years after the adoption of the Convention itself. It came into force on 22<sup>nd</sup> December 2000. As at 31<sup>st</sup> October 2008, 92 States parties have ratified it, the most recent ratification being Switzerland and Tunisia.

The Optional Protocol contains 2 procedures, namely a communication procedure whereby individuals or groups of individuals may submit claims of violations of rights enshrined in the Convention to the Committee, and an inquiry procedure whereby the Committee may initiate inquiries into situation of grave or systematic violations of rights under the Convention.

The adoption of the Optional Protocol is one of the commitments made by States at both the Vienna Conference on Human Rights and the Fourth World Conference on Women in Beijing in 1995. As stated in its Preamble, the Optional Protocol is a reaffirmation of States' *"determination to ensure the full and equal enjoyment by women of all human rights and fundamental freedoms and to take effective action to prevent violations of these rights and freedoms"*.

The Optional Protocol is a significant advancement in the promotion and protection of the human rights of women. It is the first gender specific complaints procedure. The Optional Protocol offers women direct means to seek redress at international level for violations of their rights under the Convention. It enables the Convention to be applied directly to actual situation that women in all parts of the world face in their daily lives, ensuring that it does not remain a distant and abstract set of rules and principles for them.

Why a separate complaints procedure for the Convention?

The idea of introducing a complaints procedure for the women's convention came about in the early 1990's with the emergence of the international women's rights movement, which called for the strengthening of the existing United Nations human rights machinery for the advancement of women.

The fact that existing human rights treaties and procedures had not given sufficient attention to gender-specific human rights violations was highlighted. This activism indeed was instrumental in bringing about an open acknowledgement at the Vienna Conference that human rights of women had not been properly taken into account in existing international human rights law and implementation mechanisms.

Prior to the Optional Protocol to CEDAW, other international complaints procedures existed under the other human rights treaties (Optional Protocol to the ICCPR, CERD, CAT). Although these treaties elaborate rights which are available to men and women on a basis of equality, they are not targeted explicitly at the elimination of discrimination against women or men and the achievement of equality between them. While women can file complaints under these other procedures, the Optional Protocol to CEDAW provides a targeted procedure to address discrimination on the basis of sex.

What difference does the communication procedure under the Optional Protocol makes to women?

The individual communication procedure permits individuals or groups of individuals, directly or through designated representatives, to submit claims to the Committee of violations of rights protected under the Convention by a State Party to the Convention and the Protocol.

Individuals or groups of individuals who claim to be victims of violations of the rights set forth in the Convention may submit a claim. Communication may also be submitted on behalf of an individual or a group of individuals. This is important given the particular obstacles women face, including the danger of reprisals, low levels of literacy and legal literacy. In cases where the author can justify such action, communications may even be submitted on behalf of an alleged victim without her consent.

A complaint can only concern a State Party to the Convention and the Protocol. The alleged violations must be linked to State action or inaction or the conduct of State officials in their public functions (e.g discriminatory laws, policies, programmes and practices, sex discriminatory conduct or abuse by law enforcement officials or the military).

Complaints should not concern the conduct of private individuals or institutions. However communications may relate to the actions of private individuals or institutions if a state party has failed to take adequate preventive remedial, punitive or compensatory measures to implement the obligations in the Convention. For example, article 2 of the Convention obliges States parties to take appropriate measures to eliminate discrimination by any person, organisation or enterprise. Accordingly, a petitioner could claim that by failing to prevent, punish or remedy discrimination by a person, organisation or enterprise, the State party was in violation of that article.

A communication must go through two stages of consideration. The first is based on its admissibility, or whether the formal requirements for a communication have been satisfied and the second on its merits or substance.

A communication is inadmissible

- If it is not in writing
- If it is anonymous
- If the State concerned has not ratified the Convention or the Optional Protocol
- If all domestic remedies have not been exhausted, unless the application of such -remedies is unreasonably prolonged or unlikely to give effective relief:
- If the same matter has been examined by the Committee or has been or is being examined by another procedure of international investigation or settlement (to avoid forum shopping)
- If the case is incompatible with the provisions of the Convention
- If the case is manifestly ill-founded or not sufficiently substantiated
- If the facts on which the claim is based occurred prior to the entry into force of the Optional Protocol, unless they continued after the date.

What difference does the Optional Protocol makes to women?

Since the Women's Convention's entry into force, CEDAW has been limited to monitoring compliance by States parties by receiving, reviewing and issuing observations and recommendations on the periodic reports governments are obliged to submit. Under the Optional Protocol, the Committee is mandated to act on individual complaints and also to initiate its inquiries, bringing the Committee into line with other committee monitoring international human rights treaties.

This serves most importantly to supplement CEDAW'S monitoring strength and allows the Committee to focus on cases and situations that it cannot address through the standard reporting system.

Pursuant to Rule of Procedure No 62, the Committee has established a working group which is composed of 5 members whose task is to examine the communications and to make recommendations to the Committee. The Working Group on Communications under the Optional Protocol to CEDAW as it is called, meets for 3 days before each session of CEDAW. The

Working Group also works inter-sessionally to register cases or to consider a request for interim measures. At any time after the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Working Group may transmit to the State Party, a request that it takes such interim measures as the Committee considers necessary to avoid irreparable damage to the victim of the alleged violation. The Committee decides on the merits of a communication after having considered the applicability of all the admissibility grounds set out in articles 2, 3 and 4 of the Optional Protocol.

The Committee considers and formulates its views on the communication in the light of all written information made available to it by the author/s of the communication and the State Party concerned. It also ensures that all the information has been transmitted to the other party concerned and that each party has had an opportunity to comment on such information and documentation within fixed time limits.

Communications under the Optional Protocol are examined by the Working Group and the Committee in closed meetings. All working documents are confidential and the Working Group, case rapporteur or Committee shall not make public any communication, submission or information relating to a communication prior to the date on which its views are issued. Rule 74 spells out the confidentiality of communications.

Under paragraphs 4 and 5 of article 7 of the Optional Protocol, States Parties are obliged to give due consideration to the views and recommendations of the Committee and to submit follow-up information within six months. Further information may also be sought from the State Party including in its subsequent reports. Rule 73 deals with the Committee's follow-up procedure on views, in particular the designation and functions of the rapporteur on follow-up. The Committee first designated two rapporteurs to follow up on the Committee's views on *AT v Hungary* (communication No 2/2003). The Committee has decided against a permanent follow-up mechanism and instead continues to undertake follow up on an ad hoc basis and to appoint two rapporteurs on follow-up to views.

As at 15<sup>th</sup> October 2008 the Committee has registered 19 communications and has issued public decisions on 10 communications and has completed one inquiry in Mexico under Article 8 in which it found systematic violations of the Convention. Of those 10 communications, the Committee found 5 to be inadmissible and the 5 others were considered on their merits. Violations were found in 4 cases.

Under the Optional Protocol, the Committee is developing a new body of jurisprudence on how to guarantee women's rights. The jurisprudence from communications is providing clarification and guidance for States and for individuals about States' obligations under CEDAW. It will certainly improve both the States' and individuals' understanding of CEDAW and stimulate States to take steps to implement CEDAW and to avoid complaints being made against them. The possibility of complaints being made might also be an incentive for States to provide more effective local remedies.

For example, the Committee has decided 3 communications on domestic violence namely the case of *AT v Hungary*, *Goecke v Austria* and *Yildirim v Austria* in which it has addressed the obligation of State Parties to exercise due diligence in relation to violence perpetrated by private actors. In the case of *Goecke v Austria*, it noted that although Austria "had established a comprehensive model to address domestic violence that includes legislation, criminal and civil law remedies, awareness raising, education and training, shelters, counseling for victims of violence and work with perpetrators", in order for the individual woman victim of domestic violence to enjoy the practical realization of the principle of equality of men and women and of her human rights and fundamental freedoms, the political will that is expressed in the aforementioned comprehensive system of Austria must be supported by State actors who adhere to the State Party's due diligence obligations.

## CONCLUSION

Mary Robinson, the then High Commissioner for Human Rights in a statement made on 22 December 2000 welcoming the entry into force of the Optional Protocol to CEDAW, stated:

"The Optional Protocol will act as an initiative for governments to take a fresh look at the means of redress that are currently available to women at the domestic level. This is perhaps the most important contribution of the Optional Protocol. It is action at the national level which will create the environment in which women and girls are able to enjoy their human rights fully and where their grievances will be addressed with the efficiency and speed they deserve".

The complaints mechanism of the Optional Protocol requires women's involvement to ensure that it will be an effective tool for advancing women's equality. Certainly efforts need to be intensified

to lobby governments to ratify the Optional Protocol without delay. It is also important for women to rely more on international human rights instruments for the protection and promotion of their human rights. Awareness of rights must extend beyond the international human rights elite to every woman. Human rights literacy must include not only awareness but the capacity to assert rights. The Optional Protocol as a major tool in our kit, will only be as good as we make it.

◇ Session I ◇

Panel Presentation

**Optional Protocol to CEDAW  
and the Inquiry Procedure**

---

Regina Tavares da Silva  
(CEDAW Member, Portugal)

---



The Inquiry Procedure is the second procedure foreseen under the Optional Protocol and it has a different nature and a different process from the communications procedure. Article 8 of the Protocol states that this procedure, the inquiry, can take place “If the Committee receives reliable information indicating grave or systematic violation of rights set forth in the Convention...”

I must point out that it is not “grave and systematic” but “grave or systematic violation”. Grave meaning a severe abuse of fundamental rights under the Convention and systematic meaning that it is not just an isolated case but a prevalent pattern of violation of rights. Such qualifications allow for a significant scope for consideration under this procedure.

Let us have a look at the process of the inquiry. A first step of the process regards the analysis of the information provided to assess its reliability; an assessment that is made on the basis of the consistency of the information, of the corroborating evidence, of the credibility of the sources, etc. Once the assessment is achieved, the State Party is invited to cooperate in the process by examining the information provided and submitting its observations on the same information.

When provided, the Committee, on the basis of these observations and of any other significant information on the matter, decides whether there is reason to proceed with the process and may designate one or more of its members to conduct the inquiry. This may include a visit to the territory with the consent of the State Party.

The inquiry , which is conducted in a confidential manner, will naturally imply contacts with a large spectrum of entities, depending on the matter under scrutiny. It will certainly include contacts or hearings with authorities, victims or victim’s families, witnesses, civil society organisations, human rights defenders and other relevant individuals or groups, as well as the gathering of all possible information through all possible means.

The findings and the issuing comments and recommendations are then included in a report that is submitted to the plenary of the Committee for adoption and transmission to the State Party; the State Party has, then, six months to respond and hopefully indicate the measures adopted to solve the problem that was at the origin of the inquiry.

This is the end of the confidential process, but not yet the end of the dialogue between the State

Party and the Committee on the matter. Two possibilities of follow-up are envisaged in the Optional Protocol: either the inclusion of specific information in the regular reporting process on the implementation of the Convention or, if the Committee so requests, information after the end of the previous six month period on measures taken in order to address the problems identified and denounced.

This is the process. Let me now just say a few words about the inquiry already undertaken. It concerned the case of murders and disappearances of women, mainly young women, in Mexico, in the region of Ciudad Juarez, state of Chihuahua, close to the border of the USA, near the city of El Paso, Texas. These cases had been occurring in large numbers and in a systematic manner for over a decade when the request for an inquiry, presented by two NGOs, one national and one international, came to the Committee by the end of 2002.

All the requirements for an inquiry were there: grave abuses, including sexual violence, rape, abduction, killings, disappearances... in a systematic manner, as they had been going on for years and years in a climate of total impunity and of apparent lack of interest on the part of the authorities at different levels. All of this happening in a general climate of tension and violence and in a social environment of poverty, instability and social problems.

The profile of the victims was clear - young, poor, pretty - and they were mainly maquila workers, some commerce employees or students. Maquilas or maquiladoras are assembly factories established in industrial parks on the outskirts of a city that produce for export, in this case primarily to the USA. In isolated places with difficulties of transport, the social circumstances of the situation favoured these attacks for a long time, in spite of the calls of several sectors of civil society.

The crimes were denounced for years by civil society organisations and by human rights defenders with no success. And with even less success by the victims' families that were even threatened and harassed in some cases.

The two enquirers mandated by the Committee, myself and a colleague, we asked ourselves why. Why all these cases? For what purposes? Crimes that were taking place in a global culture of impunity and misogyny, where apparently women's life and dignity had little value. Where

domestic and sexual violence were common, tolerated and widespread. A complex problem that had criminal, social and cultural dimensions!

It was in this context that the inquiry was developed. In January 2003 the Committee examined the information provided by the NGOs, found it reliable and asked for the cooperation of the State Party. In July 2003, after analysis of the observations of the Government and of further information, the Committee decided to go forward with the inquiry and appointed the two members.

In October a visit took place and contacts were organized with authorities at all levels - federal, state and local - and in various areas; contacts also with civil society organizations, human rights defenders and, of course, victim's families. A very impressive and depressing picture was developed before our eyes; the picture of a terrible situation where women's human rights had been and were being violated in an extensive and cruel manner.

We elaborated our report by the end of 2003 and the Committee adopted it in January 2004, together with 16 Recommendations to the State Party. Four of these recommendations were of a general, holistic nature and the others of a specific one, addressing two main lines where action was required. The first line concerning the investigation of the crimes, the punishment of perpetrators and the support to victims' families; the second concerning the need to prevent violence and to address the social problems that contribute to this culture of violence, as well as the need to guarantee security and promote and protect the human rights of women.

The report and recommendations were then sent to the State Party that provided its observations in July 2004 and further in January 2005 indicating the measures taken to face the situation and address the serious shortcomings identified. The government recognized the situation as one of grave attack to the human rights of women, emphasised its full commitment in looking for solutions and informed about the main lines of action being undertaken. The first line concerning measures aiming at the full investigation of the crimes; the second concerning measures to address the existing social problems and, in particular, the climate of violence. The government also informed of the establishment of two new mechanisms, the first a Special Prosecutor for the investigation of the murders, the second a Special Commissioner for the prevention and punishment of violence against women.

The end of the confidential process was then reached and wide publicity was given to the inquiry; in the first place at a press conference at the UN Headquarters, which was largely attended by representatives of the media and which was followed by an impressive number of requests of interviews by the media, both in NY and in other places.

A follow-up to this action took place in August 2006 when Mexico discussed its periodic report on the implementation of the Convention with the Committee. For the purpose of pursuing the matter of the inquiry, the two high officials, Special Prosecutor and Special Commissioner were also part of the Mexican delegation; new questions were raised and new information was provided on the evolution of the situation.

It is certainly true that the whole problem has not yet been fully resolved. We may as ourselves: what was, therefore, the added value of this inquiry?

We could say that it was one more international voice calling on the government's responsibility. Because it was only when international institutions became involved that the authorities started to react. UN Special Rapporteurs, the Inter- American Commission on Human Rights, Amnesty International, among other bodies, had raised their voices and it was only with these voices - and CEDAW among them - that the issue became visible and started to be addressed.

On the other hand, we could say that it was not just one more inquiry, one more voice. What CEDAW tried to do was to look at the problem in its global dimension and overall context. Not just the specific crimes requiring specific investigations; but the complex social and cultural situation that favoured gender-based discrimination and gender-based violence, that allowed these crimes; therefore, a situation in need of global policies of multiple dimensions, namely social, cultural and educational, addressing poverty and exclusion, but also aspects like social and community organisation, urban planning, transports and security and, above all, the protection and promotion of the human rights of women.

We could also ask what are the advantages of the inquiry procedure in general, namely in comparison with the communications procedure. In principle, the inquiry procedure goes beyond the individual case and points to broader realities and the necessary policies and remedies. Besides, it can be much quicker, as there is no need to exhaust domestic remedies and no fixed rules as regards submission of information, which can be in writing or any other form and can show

different types of evidence.

The only requirement is that it has to be credible information on grave or systematic violation of rights under the Convention. And a less elaborated and simpler process may, eventually, result in a more timely response for an emergency situation and point to the need of specific policies and measures to address it. On the whole, we would certainly say that the inquiry procedure under the Optional Protocol to CEDAW is a useful and valuable mechanism that can and must be used by women in the defence of their rights.

◇ Session I ◇

Panel Presentation

## CEDAW and NGO Monitoring

---

Heisoo Shin  
(CEDAW Member, Korea)

---

## **1. Importance of NGO Involvement in CEDAW Implementation**

Implementation of the CEDAW Convention is the obligation of the government of the State party. However, the civil society, in particular women's and human rights NGOs, play a very important role in the implementation of the Convention. The NGOs know the best what is happening at the grassroots level in the situation of women. The NGOs can greatly facilitate and directly contribute to CEDAW implementation in many ways.

First of all, the laws, policies and programs of the government for women often might not be implemented as they should be or might not bring the expected results as intended. The women's organizations can check whether the laws and policies are indeed working for the protection and promotion of women's human rights and advancement of women's status in the society.

Secondly, since the women's NGOs and other human rights NGOs are working closely with women at the community level, they can easily detect the deficiencies in the social system and can propose changes in the law or policies. It is often by the initiatives of the women's organizations to propose a bill or a revision of existing legislation.

Thirdly, the women's and human rights NGOs play a critical role in changing the consciousness of the general public. The discriminatory traditions, practices and gender role stereotyping are deeply rooted in the culture, and they would not disappear overnight. The advocacy activities of the NGOs are important in challenging and reshaping the social consciousness.

Lastly and very importantly, the NGOs can provide education and legal literacy to women, so that women can be aware of and claim their rights and seek remedies when there is a violation of their rights.

With the healthy NGO communities in existence, working in good partnership with the government, the CEDAW Convention can be more effectively implemented. The NGOs can function as a watchdog whether the government is meeting its obligation to fully implement the Convention.

## **2. NGO participation in the process of the preparation of the State report**

The CEDAW Committee considers it important that the State party's report be checked by the

civil society, particularly by the women's and human rights NGOs. Once the draft of the State party's report is finished, it is recommended that the State party circulate it widely among the NGOs and invite the views of the NGOs on the draft report. This process should be open and transparent. The State party should not exclude certain NGOs, especially those that are critical to the government, in this process.

In this way, the NGOs can have a chance to have a critical look at the State party's draft report and to suggest any improvement on it. It is especially important that the NGOs provide information whether the State's laws, policies, programs or campaigns are effective and bringing any positive results. Often times, the State party's report lacks information on the impact of policies, and this deficiency can be filled by the NGOs. The NGOs should also check whether the government draft report contains information on the implementation of the previous concluding observations of the Committee.

### **3. Shadow Report of NGOs**

Apart from providing their opinions and suggestions on the government's draft report, NGOs can submit their own shadow report to the CEDAW Committee. The CEDAW Committee finds the information provided by the NGOs very valuable and useful in examining the State party's report. The government report contains information on laws, policies and programs and tries to show the good side, often lacking information on whether the government measures bring any real impact upon the lives of women in their jurisdiction. The NGO reports provide information whether these laws, policies and programs are actually working to protect and promote the rights of women in civil, political, economic, social or cultural fields, thus assisting the CEDAW Committee to assess more clearly and accurately the status of implementation of the Convention. It is also a good chance for NGOs themselves to assess the implementation of the Convention in their own country.

The NGO report can cover all articles of the Convention, or deal with several articles or even only one article. It would be most useful if the NGO report provides information on whether there are any laws, policies or programs lacking, or whether the existing laws, policies or programs are effective in protecting the rights of women on the basis of equality with men, or what changes are needed.

When there are many active NGOs, they can form a coalition and write the shadow report collectively, rather than presenting too many reports. Sometimes, there are even conflicting reports



presenting different views among the women's NGOs.

It would be best if the NGOs can prepare their shadow reports in more than one language, at least the summary, so that the experts on the Committee who speak other languages can understand better. Often times, however, this is not possible because of lack of resources.

For a more effective usage of the NGO reports, NGOs are encouraged to prepare the shadow reports well in advance. It would be most useful if the NGOs can prepare their reports early enough to be fed into the work of the pre-session working group of the Committee.

#### **4. NGO Involvement in the CEDAW Committee's Pre-Session Working Group**

The pre-session working group of the Committee meets one or two sessions prior to the actual session of examination. The Working Group is composed of usually five members of the Committee represented by each region and meets for five days after the regular session of the Committee. The main task of the pre-session working group is to study the government's report in advance and formulate a list of issues and questions for each State party to be examined in the future sessions. This list is then sent to the government of the State party, and the government is obliged to provide responses to the issues and questions raised by the working group. In this way, the examination of the State party's report can be conducted more effectively, with the important and critical information provided additionally to the Committee and thus saving time.

The NGO representatives can physically participate in the meetings of the pre-session working group and present their views on the State party's reports or on the status of the implementation of the Convention in their country. They can also submit written reports to the working group without being physically present.

#### **5. NGO participation in the sessions of the CEDAW Committee**

When the CEDAW Committee examines the State party's reports, representatives of NGOs can participate and make statements and to provide country-specific information or documentation on States parties whose reports are before the Committee. Again this can be done orally or in writing.

This is guaranteed by Rule 47 on non-governmental organizations in the rules of procedure of the Committee.

The CEDAW website contains information for NGOs on how to participate in the Committee meetings. During session meetings, the Committee allocates time for two informal meetings with the NGOs in its provisional agenda, on Mondays of the first and second week of each session. The allocated time for each NGO is very limited, usually less than ten minutes, to highlight the most important issues within a State party. After oral presentations, there is time for questions and answers.

The Committee also encourages international NGOs and the United Nations organizations, funds and programs to facilitate the attendance at Committee's sessions by representatives of national NGOs. In this connection, the efforts of the IWRAW-AP (International Women's Rights Action Watch-Asia Pacific) have been remarkable. It has been providing valuable assistance to women's NGOs, with training on everything about CEDAW, including how to write the NGO shadow report. It also feeds the Committee experts with the finished NGO reports in advance. In more recent years, its 'From Global to Local' program assists the NGO representatives to physically participate in the CEDAW session and provides on-site training on how to present the issues and how to lobby the CEDAW experts. The lunchtime briefings are also prepared for the experts to allow more time to present the issues and to answer the questions experts might have on the situation of women in the concerned countries.

The presence of NGOs during the 'constructive dialogue' between the government delegation and the CEDAW experts is important in holding the government accountable in its implementation of the Convention. By observing what and how the government delegation presents and handles the questions from the experts, the NGOs can better interact with the government on the implementation of the Convention after return to their country.

After examination of the State party's report, the CEDAW Committee issues Concluding Observations on the State party's implementation of the CEDAW Convention. The Concluding Observations are an overall assessment of the status of implementation during the reporting period, containing positive aspects as well as concerns and recommendations. The NGOs should hold the government accountable in the implementation of the Concluding Observations as the most immediate task. A good practice in the implementation of the Concluding Observations is to hold public forums, as the Korean government did, inviting all relevant ministries, the judiciary, members of the parliament, and the civil society including the media, and discuss how to follow-up the Concluding Observations of the Committee.

## **6. NGO monitoring of the State Party's Implementation of the Convention**

When the State party's report is scheduled to be considered by the Committee, the primary attention of the women's NGOs is given to produce the shadow report, to submit it to the CEDAW Committee and to participate in the CEDAW session. At other times, the NGOs can develop a systematic monitoring mechanism, either on their own or in collaboration with the government. For example, NGOs can hold meetings with the government on a regular basis to check the status of implementation of the Convention and the Concluding Observations issued by the Committee. The NGOs can also have their own assessment of the government's implementation.

It is important that the law enforcement officials, such as the police, prosecutors and the judges are well aware of the provisions of the CEDAW Convention. Likewise, other groups of people who are particularly relevant in the implementation of the Convention, such as teachers, social workers, medical personnel, the press and the employers, should also know about the Convention and its Optional Protocol. At the same time, parliamentarians must also be familiarized with the Convention and its Optional Protocol, so that they make the necessary legislative changes.

The active monitoring of the NGOs can change the laws and policies, as well as the practices of law enforcement officials. They can also help women to claim their rights when the rights guaranteed by the Convention are violated. The existence of NGOs and their active involvement in monitoring of the implementation of the Convention at the domestic level are indeed essential for the full realization of women's rights—both formal and substantive—on the basis of equality of women and men.

◇ 원고초록 ◇

유엔여성차별철폐협약과 여성인권

## Abstracts

---

---

## **CEDAW and the State Party's Obligation**

Hanna Beate Schöpp-Schilling

In the past 60 years the worldwide recognition of women's human rights gained an unprecedented momentum, which has led to positive results. From the beginning, women activists at international, regional and national levels played a major role in reaching achievements. At the international level of the United Nations, a number of declarations, conventions and resolutions, international world conferences and new institutional arrangements contributed to this recognition. The adoption of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in 1979 and of its Optional Protocol in 1999 were milestones in this respect. Since then, violence against women in all its forms has been declared a form of discrimination against women. All forms of sexual violence perpetrated against women civilians in widespread and systematic attacks, which women have experienced since the beginning of armed conflicts, finally were declared crimes against humanity in the 1998 Rome Statute of the International Criminal Court. Closer attention is being paid to the multiple forms of discrimination, which women experience as women on the grounds of sex and gender and on other prohibited grounds and as members of other groups, against which discrimination is also prohibited.

National implementation of the international treaties by states that are party to them has been monitored by bodies of independent experts at the international and national levels. This scrutiny of states' accountability has generated improvement in women's exercise and enjoyment of their human rights in all areas of their lives in almost all states. Discriminatory laws have been amended, programs have improved their material situation in the fields of education, employment, access to health care and to public and political decision-making. Vulnerable groups of women receive more policy attention addressing their specific situations than before.

Yet, not only does discrimination against women persist, but new challenges have arisen due to armed conflicts, politically and economically induced migration, natural disasters, pandemics, globalization and fundamentalist movements. Renewed commitment and efforts are needed by national governments in close cooperation with women's non-governmental organizations to counter these newly emerging challenges. National and local women's organizations have brought international treaties home in unprecedented "global to local" efforts. The ongoing involvement of such organizations, which is being strengthened through world conferences and national meetings, will be crucial to further strengthen and ensure women's empowerment so that they can factually exercise and enjoy their human rights.

## Abstract

# Consideration of the Republic of Korea's Report on CEDAW Implementation and the CEDAW Committee's Concluding Observations

Dorcas Coker-Appiah

## Introduction:

The Republic of Korea ratified the Convention on the Elimination of Discrimination against Women in 1983. As required of states parties to the Convention, reports are expected to be submitted periodically to the Committee set up to monitor implementation of the Convention. This section will give a brief overview of the Committee's work and the recommendations made after the consideration of a report.

Subsequent sections will analyze how the Committee has addressed three issues over the twenty years and what impact their comments have made on improving the Republic of Korea's implementation of the Convention.

## National Machinery:

This section will look at the evolution of the national machinery up to its present status as a Ministry

## Reservation:

On ratifying the Convention, the Republic of Korea made reservations to Articles 9 and 16, two very important articles that relate to women's equality with men in the important area of family

life. Against this section will trace how the Committee dealt with the issue.

## **Violence:**

Violence against women was not referred to in the Convention but as a result of two General Recommendations by the Committee in 1987 and 1992, it has become an issue states parties have to address.

## **Conclusion:**

The concluding paragraph will draw from the three issues and how the Committee has over the years been able to promote women's human rights in ROK



## **Optional Protocol to CEDAW and the Individual Communication Procedure**

Pramila Patten

The activism of the international women's rights movement in the early 1990's, which called for the strengthening of the existing United Nations human rights machinery for the advancement of women and their concern that existing human rights treaties and procedures had not given sufficient attention to gender-specific human rights violations was instrumental in bringing about an open acknowledgement at the Vienna Conference in 1993 that human rights of women had not been properly taken into account in existing international human rights law and implementation mechanisms.

The Optional Protocol to CEDAW which was adopted by the UN General Assembly in 1999 and which came into force on 22<sup>nd</sup> December 2000, is a significant advancement in the promotion and protection of the human rights of women. It is the first gender specific complaints procedure. The Optional Protocol offers women direct means to seek redress at international level for violations of their rights under the Convention. It enables the Convention to be applied directly to actual situation that women in all parts of the world face in their daily lives, ensuring that it does not remain a distant and abstract set of rules and principles for them.

The Optional Protocol contains 2 procedures, namely a communication procedure whereby individuals or groups of individuals may submit claims of violations of rights enshrined in the Convention to the Committee, and an inquiry procedure whereby the Committee may initiate inquiries into situation of grave or systematic violations of rights under the Convention. The Optional Protocol to CEDAW provides a targeted procedure to address discrimination on the basis of sex.

Since it is action at the national level which will create the environment in which women and

girls are able to enjoy their human rights fully and where their grievances will be addressed with the efficiency and speed they deserve, women's involvement is crucial to ensure that the complaints mechanism will be an effective tool for advancing women's equality. It is crucial for women to rely more on international human rights instruments for the protection and promotion of their human rights. Awareness of rights must extend beyond the international human rights elite to every woman. Human rights literacy must include not only awareness but the capacity to assert rights. The Optional Protocol as a major tool in our kit, will only be as good as we make it.

## Abstract

# Optional Protocol to CEDAW and the Inquiry Procedure

Regina Tavares da Silva

The presentation will contain a description of the second procedure under the Optional Protocol, its specific nature and process. The requirements for the initiation by the Committee of an inquiry procedure and of the different steps it entails will be pointed out in the light of the first and only inquiry that the Committee has undertaken until now.

This inquiry took place in 2003 - 2004, after reception by the Committee of information that was in accordance with the requirements of article 8 of the Optional Protocol - “reliable information indicating grave or systematic violation of rights set forth in the Convention”

Such information concerned the disappearance and murder of women, particularly young women in the border area of Mexico and the United States, namely in the area of Ciudad Juarez in the State of Chihuahua.

After the inquiry, which is confidential, and requires an interaction between the Committee and the State Party, the results of the inquiry and the recommendations to the State Party were disclosed and fully publicized in the beginning of 2005.

The possibilities of follow-up and the specific value and interest of this procedure will also be pointed out, as a positive and useful means to address specific situations requiring emergency and timely response.

◇ Session II ◇

토 론

# CEDAW 협약이 한국의 여성정책에 미친 영향과 합의

변 화 순

(한국여성정책연구원 성평등연구실장)

## 1. 보고서 제출 및 심의 현황<sup>1)</sup>

### 가. 우리나라 국가보고서 제출 및 심의 연혁

- 1986년 2월 제1차 보고서 제출
  - 1987년 제1차 보고서 심의
- 1989년 12월 제2차 보고서 제출
  - 1993년 제2차 보고서 심의
- 1994년 9월 제3차 보고서 제출
- 1998년 1월 제4차 보고서 제출
  - 1998년 7월 제3 및 4차 보고서 통합심의
- 2002년 12월 제5차 보고서 제출
- 2006년 제6차 보고서 제출
  - 2007년 7월 31일 제5차 및 6차 보고서 통합 심의

### 나. CEDAW 협약이 한국의 여성정책에 미친 영향

- CEDAW 협약은 한국의 여성정책 제반 분야에 걸쳐 막대한 영향을 미침. 특히 여성관련 정부조직의 설립, 여성관련법 제정, 가족법 개정 등에 미친 영향은 매우 크다고 하겠음. 이 글에서는 2002~2007년 제5차 및 제6차 보고서를 중심으로 CEDAW 협약이 한국의 여성정책에 미친 영향과 향후 개선방향의 관점에서 분석하고자 함.

1) 법/정치/인권의 측면: 여성차별 철폐를 위한 기존 법과 정책의 보다 실질적 이행, 구제 절차 및 그 활용도 강화에 대한 효과적인 집행

- 남녀고용평등법외에 대한민국 법 중 헌법, 남녀고용평등법, 국가인권위원회법 등 여러 법률에 차별에 대한 정의가 포함되어 있음.
- 공공기관 성희롱·성폭력 방지 시스템 및 교육 효과성, 고용주 및 고객에 의한 성희롱 처벌 및 구제 방안 중:
  - 공공기관은 성희롱예방교육을 실시하고 보고서를 제출할 의무가 있음
  - 성희롱 고용주에 대해 천만원이하의 벌금을 규정하고 있음
  - 고객에 의한 성희롱에 대해서는 현재 법으로 명시하지 않고 있음.

1) 여성가족부, 한국여성정책연구원(2007), 「유엔여성차별철폐협약 이행심의 보고 및 권고 이행을 위한 과제와 전망」.

- 성매매 방지법의 제정, 그러나 성매매 여성 처벌 포함, 성매매 동기 및 성매매여성 재활 정책 실효성에 대한 개선이 요구됨.
  - 성매매 관련법의 목표는 모든 형태의 성매매를 사회적 범죄로 인식하여 근절하고, 성매매 피해자의 인권을 보호하는 것임
  - 성매매방지법에 따른 기소대상은 알선자, 성구매자도 처벌됨
  - 성매매피해자 여부는 성판매 여성이 수사과정에서 본인이 자발적이라고 말하지 않는 이상 피해자로 보호됨.
  - 청소년 성매매 관련, 신상공개 후 13세 미만 아동대상 성범죄는 대폭 감소
- 국제결혼 이민자 피해조사 여부, 가정폭력을 포함한 인권침해 보호 조치가 강화되어야 함
  - 불법 결혼중개업체 규제 법안의 입법 추진 중
  - 38개의 결혼이민자를 위한 센터 운영, 6개 국어로 통역되는 1577-1366 긴급 핫라인이 24시간 가동
- 여성의원, 특히 지방의회 의원 및 지방고위직 여성 비율이 낮은 원인 및 대책, 관리직 여성 공무원 목표 10% 설정의 기준 및 상향 조정의 필요성:
  - 국회의원 지역구와 지방의회는 출마자 수가 많지 않음. 여성 출마를 적극 권유하고, 정치 리더십 교육에 역점을 두고 있음.
  - 군가산점 제도 폐지 이후 여성들의 공무원 시험 합격률이 높아지고 있음. 외부 특별채용 통해 고위공무원을 늘리도록 지방정부에 외부채용을 권고함.

## 2) 여성의 취업률/빈곤/비정규직 문제 제고: 노동시장에서의 남녀평등 확보가 시급함

- 과학기술분야의 낮은 진학률과 취업률, 초중등 여성 관리직 비율제고 방안
  - 과학 분야 WISE(Women into Science and Engineering) 프로그램을 운영 중임. 과학기술 연구원의 연구원 여성 비율은 30%까지 높이기 위해 노력 중임. 초·중등 여성관리직 비율은 2010년 까지 20%까지 목표로 추진 중임.
- 빈곤층에서 여성이 차지하는 비율 및 여성가장을 포함한 여성빈곤 해결을 위한 방안 모색
  - 여성가장 비율은 19.5%이며, 빈곤층에 속함. 직업훈련 및 취업알선, 실업자 가정에 대한 창업자금 등의 실질적 지원필요함.
- 비정규직 근로형태, 비정규직의 정규직 전환 정책의 민간부문 적용 여부 및 정규직화 방안, 외주노동자에 대한 보호조치, 비정규직 여성 차별 여부 및 실질적 구제방안 마련
  - 고용형태에 따라 비정규직은 한시적 근로자, 비전형 근로자, 시간제 근로자, 임시직과 일용직으로 분류됨. 2006년 11월 비정규직 관련법을 통과시킴. 단시간 노동자의 경우 보호법에 의해 2년 계속 채용한 경우 정규직으로 전환하도록 함. 우리은행이 비정규

직 은행직원 3,000명을 전원 정규직으로 전환한 것은 긍정적 사례임. 비정규직 관련 국내 분쟁사태 해결에 정부도 노력 중임

- 낮은 여성 경제활동참여율, 동일노동 동일임금 실현 문제, 일과 가정 양립을 위한 입법 및 가정에서의 남성참여 확대를 위한 방안
  - 고용 장려금 지원, 가족친화사회환경조성법(FFI) 추진, 모성보호를 위해 산전·후 90일 유급휴가, 육아휴직, 남성출산휴가 및 육아기간의 근로시간 단축, 가족간호휴가제 도입 노력 중임
  - 저소득층이 영유아 보육시설 보육료 면제하고 0-2세까지 한 달에 29만원 지원하며, 내년부터 3-5세도 지원 예정임.

**3) 여성의 건강권:** 특히 젊은 여성의 높은 낙태율, 여성난자 이용 연구에 여성건강보호에 관심을 갖아야 함.

- 형법상 낙태가 금지되고 있으나 모자보건법에서는 5개 조항에 한해 허용함. 현재의 낙태蔓延 현상에 대해서는 형법의 엄격한 적용보다는 성교육 등 낙태 예방 방안을 우선 추진함.
- 의료연구 목적의 난자채취 가이드라인, 여성난자 이용 연구에서 여성건강 보호법 존재 유무, 기증서 서면동의 여부 등 보호조치가 실질적으로 이행되어야 함
  - 배아 및 난자 기증 및 연구 등을 행함에 있어서는 현행 “생명윤리 및 안전에 관한 법률”로 당사자 여성으로부터 동의서를 받도록 규정되어 있으나, 법 실효성에 대해 의문이 감.

**4) 가족법:** 여성차별 철폐, 양성평등 실현, 협약 의무를 위해 이혼 법률 제·개정, 특히 대표적인 성 차별적 제도인 호주제가 민법개정으로 철폐됨.

- 이혼 가정 아동 친권 및 양육권 경향, 이혼 시 결혼 중 취득 재산 동등한 분할 여부(사실혼, 부부 1인으로 재산 등록 경우 포함), 한부모 가정에 대한 지원책
  - 친권은 부부 협의 혹은 법원의 판단 하에 양육권을 부여함
  - 이혼 시 공동으로 취득한 재산에 대해서는 부부가 반분함. 사실혼의 경우 일반결혼과 동등한 처우를 받으나, 국민연금 부분에 있어서만 적용 제외됨. 공동재산으로 등록한 경우는 사실혼의 경우에도 간접적으로 혜택을 받을 수 있음. 이 경우 연금은 제한적 혜택을 제공함.

**4) 향후 과제:** 법, 제도와 관행간의 괴리 축소, 여성의 건강권 침해 우려, 여성의 빈곤화/비정규직 문제 해결, 실질적인 성평등 사회 구축을 위한 실천방안 마련

◇ Session II ◇

토 론

## CEDAW 협약과 국가인권위원회의 역할

---

이 성 훈  
(국가인권위원회 정책본부장)

---



## 1. 국가인권위원회 현황

### 1) 일반 현황

#### ○ 설립과정

- 유엔 : 1946년 이래 국제인권법의 국내적 실현을 위해 각국에 특별한 인권기구 설치 적극 권장
  - 1978. 9. 유엔인권위원회에서 국가인권기구 설치에 관한 가이드라인(제네바원칙) 제정
  - 1991. 10. 제1회 국가인권기구 워크숍(파리) : ‘파리원칙’ 초안 마련
  - 1993. 12. 세계인권회의(비엔나) : 국가인권기구 설립·강화 권고. 유엔총회 ‘파리원칙’ 채택
- \*파리원칙 : 국가인권기구 설립에 관한 국제사회의 보편적인 기본준칙 “국가인권기구는 인권의 증진과 보호를 위한 광범위한 책무가 부여되고 헌법이나 법률에 의해 그 독립적 지위가 보장되어야 한다.”
- 1993. 6. 비엔나 세계인권회의의 참여한 ‘한국 민간단체 공동대책위원회’가 정부에 국가인권기구 설치 요구
- 1997. 11. 김대중 대통령 후보 ‘인권위 제정 및 국민인권위원회 설립’ 대선공약 발표, 김대중 정부 100대 국정과제 포함 추진, ‘국민인권위원회 설립준비단’ 발족
- 1998. 9. ‘인권법 제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회’결성, “법무부 산하기관화 반대, 헌법기관에 준하는 독립성과 자율성 보장” 요구
- 1999. 4. ~ 2001. 4. ‘올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회’로 재편, 국가인권기구의 지위와 권한 문제 등으로 법무부와 인권단체 3년간 갈등
- 2001. 5. 국가인권위원회법 제정 공포(5. 24.)
- 2001. 11. 25. 국가인권위원회 출범

#### ○ 주요 기능

- 인권정책 : 인권 관련 법령, 정책, 관행의 조사 연구 및 개선 권고 및 의견 표명, 국제인권조약 가입 및 조약의 이행에 관한 권고 및 의견 표명
- 조사·구제 : 국가기관, 지자체, 구금·보호시설의 인권침해 행위 조사 및 구제. 법인, 단체, 사인에 의한 성차별, 장애차별, 나이차별 등 차별행위 조사 및 구제
- 교육·홍보 : 법 집행 공무원 인권교육, 인권교육 강사단 운영, 인권교육 교재 프로그램·콘텐츠 개발 및 보급, 각종 홍보
- 국내·외 협력 : 국내인권단체·여성단체 등과의 교류 협력, 인권 관련 국제기구 및 외

국 인권기구와의 교류 협력

### ○ 비전 및 5대 목표

- 비전 : '사람이 사람답게 사는 세상' 모든 사람의 인권을 보호하고 증진하는 국가인권위원회
- 5대 목표
  - 사회적 약자 및 소수자의 인권보호 강화
  - 국제적 수준의 인권 제도 및 관행의 구축
  - 권리 구제의 접근성 및 실효성 제고
  - 인권의식 함양을 위한 인권교육 강화
  - 위원회의 역량 강화

## 2) 국가인권위원회 내 성주류화 현황

### ○ 인력 구성 중 여성 현황

- 전체 11인의 인권위원 중 여성은 4인임.
  - \*국가인권기구 구성원의 다양성, 다원주의 원칙
  - 국가인권위원회법 제2장 위원회의 구성과 운영
  - 제5조(위원회의 구성) ①위원회는 위원장 1인과 3인의 상임위원을 포함한 11인의 인권위원으로 구성한다.
  - ②~④ 생략
  - ⑤위원 중 4인 이상은 여성으로 임명한다.
- 다른 부처에 비하여 여성 직원 비율은 비교적 높은 편이나 여성팀장의 비율은 25인 중 4인이고 본부장은 4인 중 1인이 여성임.

### ○ 여성 인권 관련 업무

- 위원회 내 차별시정본부 성차별팀에서 성희롱, 성차별 관련 진정사건 조사, 기획조사, 직권조사, 성차별적 법령 개선, 여성단체 협력, 여성차별철폐협약 관련 업무 등을 담당하고 있음.
- 인권정책본부에서도 여성관련 법제개선, 정책권고, 스포츠계 성폭력 개선 사업 등을 담당하고 있음.
- 침해구제본부에서도 교정시설 내 여성수용자 현황 실태조사, 다수인보호시설 내 성추행사건 조사, 경찰의 여성인권침해사건 조사 등 국가기관의 공권력에 의한 인권침해 부문에서 여성관련 사안을 다루고 있음.

- 이의 의결기구로 차별시정위원회에서 성차별, 성희롱 진정 사건의 심의를 담당하고 있으며 자문기구로서 여성관련 연구자, 법률가, 여성단체 대표 등으로 구성된 성차별전문위원회에서 성차별 사건 등에 대한 자문을 담당함.

\* 참고

### 〈성차별 관련 진정사건 처리 통계 현황〉

구분	계	권고	합의 종결	조정	기각		각하		이송	조사 중지	조사 중
					조사중 해결	일반	조사중 해결	일반			
성희롱	446	46	55	9		18	73	198	11	8	28
성차별	299	30	1	·	3	32	43	171	1	2	16
임신·출산	62	6	3	·	1	2	8	37	·	·	5
가족상황	52	4	1	·	·	6	10	28	·	·	3
혼인여부	51	4	·	·	1	4	17	24	·	·	1
신체조건	100	16	·	·	3	6	21	50	·	1	3
계	1,010	106	60	9	8	68	172	508	12	11	56
	100.0%	10.5%	5.9%	0.9%	0.8%	6.7%	17.0%	50.3%	1.2%	1.1%	5.5%

(2008. 10. 31. 현재)

## 2. 국제협약 관련 인권위 역할에 대한 법적 근거

- 1) 인권위는 국가인권위원회법 제19조 제1호 또는 제7호에 따라 우리나라의 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견을 표명할 수 있음.
- 2) 국가인권위원회법 제21조에 따라 국제인권규약의 규정에 따라 관계 국가기관이 정부보고서를 작성할 때 의견을 제출할 수 있음.

## 3. 성차별 업무 관련 인권위의 접근 방식

### 1) 차별에 대한 포괄적 해석

- 여성차별철폐위원회에서 우리나라에 권고한 것과 같이 성차별 진정사건을 판단할 때 간접차별이라는 표현을 사용하지 않더라도 중립적으로 보이지만 결과적으로 불평등효과

를 가져오는 차별행위도 시정의 대상으로 삼고 있음.

- 인권위는 국가인권위원회법을 근거로 하여 성별, 장애 등 19개 사유에 의해 공공 및 민간분야의 고용 및 교육기관 등의 영역에서 발생하는 차별행위에 대하여 조사하여 피해자를 구제하고 있음.

## 2) 성희롱 피해자 적극 구제

- 여성차별철폐위원회에서 우리나라의 성희롱 구제가 미흡하다고 지적하였지만 인권위는 국가인권위원회법에 따라 공공기관, 민간기관, 대학, 단체 등에서 발생한 성희롱 사건을 조사하고 있음. 직장상사 등에 의한 직장내성희롱 사건, 교수 등에 의한 학생 성희롱 사건이 조사대상임.
- 진정 사건 조사 후 사과, 손해배상, 고발, 가해자 징계 등 인사조치, 가해자 인권교육 등이 이루어지도록 시정권고, 조정 등의 방법으로 구제하여 조사대상 사건 대비 구제율이 75%임.
- 심각한 성추행 사건에 대하여는 직권조사도 가능함.

## 3) 여성 관련 법률의 제·개정 관련 정부에 의견표명 또는 권고

- 2003. 3. 헌법재판소에 ‘민법’의 호주제 폐지에 관한 의견서 제출, 2008. 4. ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률 시행령 및 시행규칙 제정안’에 대하여 보건복지가족부에 의견 표명, 2008. 6. 행정안전부장관에게 ‘공직자윤리법’을 양성평등 원칙에 부합하도록 개정 권고, 2008. 9. 군가산점제 관련 ‘병역법일부개정안’에 대하여 국회의장에게 의견표명 등,
- 여성인권과 관련된 중요한 재판이나 법률의 제·개정과 관련하여 재판부에 의견서를 제출하거나 해당 국가기관에 의견을 표명하거나 권고하면서 양성평등의 기준과 원칙 등을 제시하고 있음.

# 4. CEDAW 관련 업무 현황

## 1) 정부에 의견표명·권고 등

- 여성차별철폐협약 제5차 정부이행보고서에 관한 위원회 의견 표명 (2003. 1.)
  - 대상 : 외교통상부, 여성부
  - 내용 : 동성동본과 관련하여 헌법불합치결정에도 불구하고 추가적인 설명이 필요하고,

협약유보조항 협약 제16조(g) 가족성 채택, 헌법 및 여성 관련 법규상 ‘차별’의 정의를 여성협약 제1조와 비교하여 좀더 구체화시킬 필요가 있으며, 성차별적 채용 및 광고 철폐, 직장내 성희롱 근절, 고능력 여성의 일자리 부족, 최소 혼인연령 남녀차별, 여성 외국인 노동자 인권보호, 여성 관련 예산에 대한 구체적인 자료가 필요함.

- 「여성차별철폐협약에 대한 선택의정서」 가입 권고(2003. 12.)
  - 미가입 인권협약 중 「여성차별철폐협약에 대한 선택의정서」와 「아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서」 및 「아동매매·아동성매매·아동포르노그래피에 관한 선택의정서」 가입 권고
- 유엔인권협약 개인통보제도에 따른 국내 구제절차 마련 특별법 제정 권고(2003. 12.)
  - 대상 : 국무총리, 외교통상부장관, 법무부장관
  - 내용 : 개인통보제도에 따른 유엔인권조약감시기구의 결정을 관보에 게재하고 그 결정을 이행할 수 있도록 특별법을 제정할 것
- 여성차별철폐협약 제6차 정부이행보고서(안)에 관한 위원회 의견 표명(2005. 12.)
  - 대상 : 여성부, 외교통상부
  - 내용 : 법제도의 시행 및 결과에 대하여 충분히 다루지 못하였고, 여성차별철폐협약의 국내 이행에 있어 당면한 문제점 및 여성차별철폐위원회의 우려 및 권고사항을 적절히 반영하지 못하였으며, 장애여성, 노인여성, 이주여성 등 소수자에 대한 배려가 충분치 않은 문제점이 있음. 또한 협약 이행 및 정부보고서 작성 과정에서 여성단체를 비롯한 시민단체와 충분히 협력하지 못하였으며 베이징에서 채택된 12개 행동 강령의 이행과 관련된 정책을 적절히 제시하지 못하였음.

## 2) 정부보고서 심의 과정 모니터링

- 제39차 유엔여성차별철폐위원회 심의 모니터링(2007. 7.)
  - 뉴욕에서 개최된 제39차 유엔여성차별철폐위원회에 참여하여 대한민국 정부가 제출한 제5차, 제6차 정부보고서에 대한 심의 과정을 모니터링하고 국가인권기구로서 대한민국 여성인권상황에 대한 구두보고를 함.

## 3) 자료발간, 토론회 개최 등

- 「국제인권조약국내이행자료집」 발간(2003. 12.)
  - 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 등 6대 인권조약에 대한 국내 이행 상황 관련 각종 문서를 6권(3200쪽)에 집대성
  - 국내 인권시민단체, 관계 정부부처 및 인권강좌 개설대학 등에 배포, 인터넷 게재

- 국제인권협약 국내 이행의 문제점 및 대안에 대한 심포지엄 개최(2004. 10.)
- 인권조약 모니터링 기구의 일반논평 및 일반권고 전부 번역발간 배포(2006. 8.)
- 여성차별철폐협약 선택의정서 발효에 따른 이행방안 모색을 위한 토론회 개최(2007. 1.)

## 5. 성차별 관련 사건이나 정책권고 중 CEDAW 협약을 활용한 주요 사례

### 1) 서울YMCA 여성회원 총회 참석 배제사건(2004. 5. 10. 결정)

- 서울YMCA가 여성회원들에 대하여 여성이라는 이유로 총회 의결권 등을 배제하는 것은 성차별이므로 시정할 것을 권고함.
- 결정문에서 ‘여성차별철폐협약 제2조는 당사국은 어떠한 개인, 조직 또는 기업에 의한 여성 차별도 철폐되도록 모든 적절한 조치를 취하도록 하고 있다’는 것을 판단기준으로 사용하였음을 밝힘.

### 2) 여성인턴의 산전후휴가에 대한 추가수련 요구(2005. 3. 7. 결정)

- 인턴기간 중 산전후휴가를 사용한 여성인턴에게 6개월의 추가수련을 요구한 것에 대하여,
- 산전후휴가를 사용한 기간은 근로기간으로 수련기간에 포함되어야 함에도 추가수련을 요구한 것은 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 및 「헌법」에 배치되는 출산을 이유로 한 차별행위로 판단하여, 보건복지부장관 및 대한병원협회장에게 산전후휴가를 사용하였다는 이유로 추가수련을 요구하지 않을 것을 권고함.

### 3) 한국철도공사의 KTX 여승무원 고용차별(2006. 9. 11. 결정)

- 한국철도공사가 KTX 고객서비스 업무를 여성의 업무로 한정하고 이들 여승무원에 대해 다른 열차승무원에 비해 임금 및 상여금 등에서 불리한 대우를 한 것에 대해,
- KTX 고객서비스 업무가 여성을 진정직업자격으로 하는 것이 아니므로 성별을 이유로 한 차별이라고 볼 수 있으며 합리적 이유없이 임금, 상여금, 인센티브, 휴식시간, 고용기간 등에서 정규직 열차승무원들에 비해 불리한 대우를 한 것으로 판단하여, 한국철도공사장에게 그와 같은 성차별적 고용구조를 개선할 것을 권고함.
- 여성차별철폐협약 제11조 제1항은 고용분야에서 남녀평등을 기초로 동일한 권리를 보장하도록 하고 있고, 동 항 (b)호는 동일한 채용기준의 적용을 포함한 동일한 고용기회를

보장받을 권리를 규정하고 있으며, 동 협약 제5조 (a)항은 남성과 여성의 고정적 역할에 근거한 편견, 관습 및 관행을 철폐하기 위한 적절한 조치를 요구하는 바, 한국철도공사가 여성에게 동일한 고용기회와 고용조건을 보장하지 않은 것을 동 협약 위반 차별행위로 판단함.

#### 4) 행정안전부장관에게 ‘공직자윤리법’ 개정 권고(2008. 6.)

- 행정안전부가 고위공직자 재산등록시 남성공무원과 달리 기혼여성공직자에게만 시부모의 재산을 등록하도록 하는 관련 법률이 성차별이므로 양등평등 원칙에 부합하도록 개정할 것을 권고하면서,
- 여성차별철폐협약 제2조, 제11조, 제16조 등이 혼인과 가족생활에 있어서 양성의 평등을 보장하고 당사국이 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 조치를 취할 것을 규정하고 있으므로 이의 위반임을 결정문에 밝히고 보도자료에서도 동 협약 위반임을 설명함.

#### 5) 국회의장에게 군가산점제 관련 ‘병역법일부개정안’ 관련 의견표명(2008. 9.)

- 병역의무를 마친 자에게 공무원 채용 시험 등에서 가산점을 주는 병역법 일부개정법률안의 내용이 여성이나 장애인 등 사회적 약자의 평등권 및 공무담임권 침해 등 기본권 침해의 소지가 크므로 바람직하지 않다는 의견을 표명하면서,
- 여성차별철폐협약 제4조1(잠정적 특별조치), 제7조(공적생활에서의 여성차별 철폐), 제11조1(고용분야의 평등)을 판단근거로 인용함.

## 6. 평가와 제언

### 1) 유엔여성차별철폐협약의 적극적 활용, 홍보 및 교육

- 협약과 협약위원회의 권고사항 등에 관하여 전반적인 내용을 숙지하고 국가인권위원회의 업무 특히 성차별 진정사건 등의 판단시 국제기준으로 인용하는 등 보다 적극적으로 활용하고 협약의 세부적인 내용을 널리 홍보할 필요가 있음.
- 또한 인권위, 여성부, 법무부 등은 판사, 검사, 변호사 등 법집행 공무원들을 대상으로 한 교육프로그램에서 여성차별철폐협약의 주요한 내용들을 교육하고 활용하도록 해야 할 것임.

## 2) 여성인권 관련 정책 및 이슈에 관한 업무 확대

- 현재 국가인권위원회 내 여성인권 관련 업무는 차별시정본부 내 성차별팀이 성차별, 성희롱 진정사건을 주요업무로 담당하고 있는데, 조사대상 성차별 뿐 아니라 국제적으로도 심각한 여성인권 과제인 여성폭력의 문제, 이주여성의 인권문제 등 보다 확대된 여성인권 아젠다의 발굴과 추진이 필요함.

## 3) 위원회 내 양성평등의 전반적 이행

- 국가인권위원회법 상 11인의 인권위원 중 여성위원을 4인 임명하도록 하고 있지만 이는 최소한의 권장사항임. 따라서 현재까지는 4인만을 임명하였지만 향후에는 실질적인 성별균형이 이루어지도록 할 필요가 있음. 또한 여성위원의 임명시에는 여성인권분야에 대한 경험과 감수성이 풍부한 전문가의 영입을 고려해야 할 것임.
- 성주류화의 관점에서 볼 때 인권위 인력구성에서도 성별균형이 필요한데 특히 고위직에 여성이 적은 편이므로 국가인권위도 Affirmative Action을 펼칠 필요가 있음.



## 첨부) 성차별 관련 주요사건 권고 현황

### 1) 진정사건

번호	사건명	의 결 내 용	의결일	대상기관	이행현황
1	양성평등채용목표제 검찰사무직렬 제외로 인한 평등권침해 (3진차10)	실시대상 시험에서 검찰사무직렬을 제 외하지 않도록 관련지침 개정을 권고	2003. 9. 1.	행정자치부 장관	수용
2	여성회원에 대한 총회참여 불허 (04진차12)	서울YMCA에게 여성회원들에 대하여 총회의결권 등을 허용할 것을 권고	2004. 5.10.	서울YMCA 사무총장	불수용 (회원총회 부결)
3	경찰공무원 공개채용시험에서 남녀 응시연령 차별 (03진차589)	순경공채시험에서 남녀에 따라 응시연 령을 달리하고 있는 것은 규정 개정 권고	2004.10.18.	경찰청장	수용
4	교수 재임용시 부부교수 임용 차별 (04진차244)	부부교수라는 이유로 진정인을 초빙교 수임용에서 배제한 행위에 대하여 재 임용심사 등 구제조치	2005. 2.28.	감신대학교 총장	불수용
5	출산휴가사용 여성인턴에게 추가수련 요구 (05진차6)	인턴기간중 산전후휴가를 사용한 여성 인턴에게 추가수련을 요구하지 않을 것을 권고	2005. 3. 7.	보건복지부 장관, 대한병원협 회장	수용
6	교육공무원 호봉산정시 여성농업인 차별 (05진차467)	실제 농업종사 여부와 관련없이 서류 상으로만 농업종사경력을 인정하고 있 는 제도를 개선토록 권고	2005. 9.28.	교육인적자 원부장관	수용
7	이혼 여성에 대한 자녀학비 보조수당 지급차별 (05진차355)	이혼한 여성공무원에 대해 주민등록상 세대를 구성하지 않는다는 이유로 자 녀학비수당을 지급하지 않는 것은 혼 인여부에 의한 차별이므로 관계규정의 개정을 권고	2005.11. 7.	중앙인사위 원회의위원장	수용
8	경찰채용시험 남녀구분모집 (04진기213)	경찰공무원 채용시험에서 남경과 여경 의 구분모집을 하지 않고, 이에 따라 여 경 채용목표제를 수정보완하도록 권고	2005.12. 5.	행정자치부 장관/ 경찰청장	불수용
9	장학금 지급시 성차별 (06진차35)	장학회가 철거이주민 자녀의 학업을 돕기 위해 장학금을 지급하면서 이주 민의 아들의 자녀(이주민의 손자·손 녀)만 지급 대상으로 하고, 이주민의 딸의 자녀(이주민의 외손자·외손녀) 는 지급대상에서 제외하고 있는 바, 이는 부당한 차별이므로 시정을 권고	2006. 5. 29.	재단법인 ○○철거민 장학회	수용
10	대학신입생 모집시 성별에 따라 구분 모집 (06진차37)	신입생 모집 시 성별에 따라 모집인원 을 정하여 구분 모집하지 말 것을 목 포해양대학에 권고	2006. 5. 29.	목포해양 대학	수용
11	KTX 여성승무원 모집시 성차별 (06진차116,06진차136)	합리적 이유없이 KTX 고객센터 업 무를 여성의 업무로 한정하고 이 사건 피해자들을 성별 분리채용함으로써 불 리한 고용조건을 형성한 것은 성별을 이유로 한 고용차별에 해당하므로, 이 와 같은 성차별적 고용구조를 개선할 것을 권고	2006.9.11.	한국철도 공사 대표이사	불수용 (2008.10. 21)

12	육아휴직 여성 승진 제한 차별 (06진차308)	승진제도를 운영함에 있어 육아휴직중 인 자를 승진에서 제한하는 것은 불합 리한 차별이므로 피진정인에게 「직원 운영규칙」을 개정할 것을 권고	2006.10.10.	총장(대한 적십자사)	수용예정( 관련규정 개정중)
13	여성 직원 승진 차별 (06진차42)	1. 피해자들에 대한 구제조치를 포함 하여 승진에 있어서 누적되어 온 성차별을 해소하기 위한 적극적 조 치를 수립하고 그 계획을 위원회에 통보할 것을 권고 2. 공정하고 객관적인 인사고과, 여성 적 직무요소가 반영된 직무평가, 고과자의 성차별적 인식 개선 등 양성 평등한 승진제도를 수립할 것 을 권고	2006.11.6.	(주)현대 자동차 대표이사	수용
14	군장학생 선발시 성차별 (06진차326)	군장학생을 선발함에 있어 대상자를 남성으로 한정하여 선발하지 말 것을 권고	2006.11.28.	육군 참모총장	불수용
15	결혼퇴직 관행 차별 (06진차481)	계약직 여직원의 결혼 퇴사 관행을 개 선하고 그 재발방지대책을 수립하여 시행할 것과 국가인권위원회의 결정내 용을 전 직원에게 알릴 것을 권고	2006.12.22.	대표이사 (대전방송)	수용
16	육군 특전사 부사관 모집시 성차별 (06진차399)	육군참모총장과 특수전사령부 사령관 에게 육규 106 부사관 획득 및 임관 규정의 단서조항의 「미혼」에 대하여 해석, 적용함에 있어 이혼여성도 포함 시킬 것을 권고하며, 나아가 육군참모 총장에게 동 조항의 단서조항을 삭제 할 것을 권고	2006.12.22.	육군 참모총장 특수전사령 부 사령관	수용
17	임신한 여의사 재임용시 차별(06진차618)	○○구청장에게 피진정인에 대하여 경 고조치하고, 유사한 차별행위의 재발 을 방지하기 위하여 양성 평등 정책을 수립하여 시행할 것을 권고	2007.3.9.	○○구청장	수용
18	모집 채용시 성차별 (07진차56)	직원을 채용함에 있어 지원자격을 남 성으로 한정하여 선발하지 말 것과 재 발방지 대책을 수립하여 인권위에 보 고할 것을 권고	2007.3.28.	한국○○(주) 대표이사	수용
19	교사 선배정시 성차별 (06진차267)	부산광역시교육감 및 경남여자고등학 교장에게 특정 성만을 대상으로 선배 정을 할 경우에는 업무 또는 직무의 성질상 불가피하게 요구되는 경우로 한정하도록 구체적인 지침을 제정하여 시행할 것을 권고	2007.4.23.	부산광역시 교육감 경남여자고 등학교장	수용
20	부산시의 동래학춤 보유자 지정시 성차별 (07진차350)	피진정인에게 관련 법규에 명시된 바 대로 동래학춤의 보유자 등을 지정할 시 기능과 예능을 선정 기준으로 할 것을 권고	2007.10.30.	부산 광역시장	수용
21	여성에 대한 임금차별 (07진차232)	피진정인에게 진정인들에 대하여 임금 조건에서 남성근로자에 비해 불리한 차별대우를 한 것에 대한 손해를 배상 할 것을 권고	2007.10.8.	대표이사(주 식회사 기륭전자)	불수용(행 정소송 진행중)

22	소방공무원 모집시 성차별 (05진차430)	피진정인에게 소방공무원 채용시험에서 성별에 따른 분리모집을 중지하고 양성에게 평등한 채용시험제도를 운영할 것을 권고	2007.8.27.	소방 방재청장	검토중
23	모부자 복지시설의 성차별 (07진차550)	피진정인에게 부자복지시설에만 영양사, 조리원 및 식당에 관한 시설기준을 정하고 있는 「모·부자복지법시행규칙」 제10조의 2를 개정할 것을 권고	2008.1.14.	보건복지 가족부장관	검토중 (제도개선을 위한 실태조사 진행중)
24	간호사 모집 시 남성배제로 인한 성차별 (07진차654)	피진정인에게 향후 간호사 모집 시 간호사자격증을 보유한 남성 지원자의 응시를 제한하지 않도록 할 것과 남성이라는 이유로 채용에서 배제하지 않을 것을 권고	2008.1.28.	대한산업 보건협회경 남지부장	수용
25	임신을 이유로 한 재계약 불허 (07진차797)	피진정인에게 진정인을 복직시키고 복직일까지의 임금을 지급하며 향후 이 사건과 같은 차별행위가 발생하지 않도록 재발방지대책을 수립할 것을 권고	2008.3.24.	○○새마을 금고이사장	불수용 (2008.7.28.)
26	출산 및 육아 휴직자에 대한 고용차별 (07진차953)	진정인이 출산휴가 및 육아휴직을 사용했다는 이유로 복직 과정에서 사직을 강요당하고 보직 등에서 불이익한 조치를 당하였으며, 이는 성 별 또는 출산을 이유로 한 고용상 차별행위에 해당하므로, 대표이사에게 1. 진정인에 대하여 손해배상금 500 만원을 지급할 것, 2. 피진정인 강○○, 김○○, 김○○에 대하여 경고 조치할 것 3. 출산 및 육아휴직자들이 유사한 피해를 입지 않도록 재발방지대책을 수립할 것을 권고	2008.5.19.	주식회사 ○○○대표 이사, 실장 강○○, 전무 김○○, 경영기획실 장 김○○	검토중

## 2) 직권조사사건

번호	구분	사건명	의 결 내 용	의결일	대상기관	이행현황
1	고발·징계 권고 · 권고	서울구치소 여성수용자 성적 괴롭힘(06직차2)	1. 검찰총장에게 피조사자 1.을 가혹행위 및 강제추행치상 혐의로 고발한다. 2. 서울지방법고정청장에게 피조사자 1.에 대해 「국가공무원법」 제79조의 징계를 할 것을 권고한다. 3. 피조사자들의 감독기관인 법무부장관에게 피조사자 2. 내지 8.에 대해 「국가공무원법」 제79조의 징계를 할 것을 권고한다. 4. 법무부장관에게 여성수용자의 인권보장을 위해 행형 관련 법령·정책·제도·관행 등을 검토하고 이를 개선할 것을 권고한다.	2006. 3. 7.	검찰총장, 서울지방법고정청장, 법무부장관	수용
2	권고	국군간호사관학교의 간호사관생도 모집 시 성차별 등 (06직차6)	국군간호사관학교장에게 국군간호사관학교 생도 모집 시 입학자격을 여성으로 제한하고, 육군본부 간호장교 채용 조건보다 더 엄격한 키, 몸무게, 내반슬에 대한 제한조건을 규정하고 있는 「국군간호사관학교 학칙」 및 「국군간호사관학교 생도선발 신체검사 불합격 기준」을 개정할 것을 권고	2006. 7. 18.	국군간호사관학교장	일부수용

◇ Session II ◇

토 론

## 한국에서의 CEDAW 이행 평가

---

김 선 욱

(이화여자대학교 법과대학 교수)

---

## 1. 들어가며

- 우리나라는 1984년 12월 27일 본 협약의 비준서를 기탁하였고, 1985년 1월 7일 본 협약은 조약 제855호로 공포되어 1985년 1월 26일부터 국내법으로서 효력을 발생하고 있습니다. 우리나라가 본 협약을 비준함으로써 체약국이 되었다는 것은 정부가 이 협약의 목적에 동감하며 평등사회구현을 위하여 사실상의 평등달성을 위한 모든 노력을 하겠다는 정치적, 법적 의지를 나타낸 것입니다.
- 본 협약을 비준한 국가는 협약이 규정한 모든 영역에서 여성에 대한 차별을 철폐하고 평등을 실현하기 위하여 차별적 법의 폐지, 사실상의 평등실현의 장애제거, 적극적 조치에 의한 평등의 증진, 양성의 우열에 근거한 태도, 관습, 편견, 관행의 철폐 등을 위한 조치를 수행해야 합니다. 그리고 각 국가는 이러한 협약 이행을 위하여 취해진 법적, 행정적 및 기타 관련 조치들에 대한 국가보고서를 유엔여성차별철폐위원회에 제출할 의무를 갖습니다.
- 그러므로 본 협약은 당사국이 된 각 국가로 하여금 협약에 맞도록 국내법을 정비하는 조치를 취하고 여성을 위한 평등의 촉진을 목표로 삼게 함으로서 많은 나라에서 남녀평등의 향상을 위한 수단이 되어 왔습니다. 우리나라도 본 협약에 가입한 이후 협약 당사국으로서 본 협약의 이행을 위한 노력을 꾸준히 해 왔다고 할 수 있습니다.
- 우리나라는 1991년 유엔에 가입하였으며, 1994년부터 여성지위위원회의 위원국이며, 1996년부터 유엔여성차별철폐위원회의 위원국입니다. 그리고 1996년에는 안보리 비상임국이 되었습니다. 또한 2007년에는 UN 사무총장을 배출한 국가가 되었습니다. 이러한 유엔에서의 국가적 활동이 활발해지면서 여성문제의 국제적 이슈에 대해서도 우리나라의 역할은 강화되어야 할 것이며, 국제규범의 준수와 이행에 대한 정치적 책임도 더 중요해지고 있다고 할 수 있습니다.
- 오늘은 우리나라가 본 협약에 가입한 이후 본 협약에 따른 국가의 주요 의무를 중심으로 노력해온 이행의 성과를 평가하고, 이 협약의 완전한 이행을 위한 앞으로의 주요 과제를 몇 가지 제언하고자 합니다.

## 2. 국가보고서제출의무

- 우리나라는 본 협약의 이행에 대한 국가보고서를 1986년, 1989년, 1994년, 1998년, 2002년, 2006년에 총 6차례 제출하였고, 1987년에 1차 보고서, 1993년에 2차 보고서, 1998년에 3,4차 보고서, 2007년에 5,6차 보고서를 심의 받았습니다. 이들 보고서심의에 대하여는 Dorcas Coker-Appiah위원의 발표에서 자세히 다루어지리라 생각합니다. 분명한 것은 우리나라가 본 협약에 의거한 국가보고서제출의무를 성실히 수행했다는 것입니다. 또한 4차 보고서부터는 NGO보고서가 함께 제출되었습니다.

## 3. 유보조항철회의무

- 유보조항철회의무는 현행 국내법과 본 협약의 내용이 상치함을 이유로 하여 협약 비준 당시 유보했던 국내법 조항을 협약과 일치되도록 개정해야하는 의무로서 가장 우선적인 협약이행의무 중의 하나입니다. 우리나라는 본 협약 비준 당시 제9조, 제16조 제1항 중 (c), (d), (f), (g)를 유보하였습니다. 이들 가운데 제16조 제1항 중 (c), (d), (f)는 1989년 가족법 개정으로 1991년 3월 15일에, 제9조는 1997년 국적법개정으로 1999년 8월 24일에 유보를 철회하였습니다.
- 이제 남은 유보조항은 제16조 제1항 중 (g) 하나입니다. 이 조항은 가족성의 선택에 관한 부부로서의 동일한 권리를 규정하고 있으며, 자의 성과 본을 규정하고 있는 우리 민법 제781조와 관련되어 있습니다. 호주제 폐지를 중심으로 한 2005년 민법 개정을 통해 “자의 부의 성과 본을 따른다”는 원래 규정에 “다만 부모가 혼인신고시 모의 성과 본을 따르기로 합의한 경우에는 모의 성과 본을 따른다”는 단서조항이 추가되어 자의 성과 본에 대한 선택의 가능성은 열어주었으나, 부의 성과 본을 따르는 것을 원칙 규정으로 하고 있어 이를 가족성의 선택에 관해 부부에게 동일한 권리를 부여하고 있는 것으로 볼 수는 없을 것입니다.

## 4. CEDAW이행을 위한 국가기구설치

- 우리나라는 여성정책담당국가기구로 1983년에 한국여성개발원과 국무총리산하 여성정책심의위원회를 설치하였고, 1988년 정무장관 제2실, 1998년 대통령직속 여성특별위원회,

2002년 여성부, 2005년 여성가족부로 확대 발전되어왔고, 2008년 현 정부의 정부조직개편에서 많은 논란 끝에 여성부로 다시 개편되었습니다.

- 우리나라는 그 동안 여성정책을 담당하는 행정조직이 국가차원에서나 지방자치차원에서 다양하게 설치되는 양적 발전을 이루어왔다고 할 수 있습니다. 그러나 정부 조직이 개편될 때마다 여성정책을 담당하는 행정조직은 확대 내지 축소의 경험을 되풀이 하면서 안정된 발전을 할 수 없었고, 여전히 권한과 인력과 재정의 문제를 가지고 있습니다.

## 5. 차별의 금지와 차별적 법의 폐지

- 본 협약 제2조는 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 추진할 것을 요구하면서, 여성에 대한 모든 차별을 금지하는 적절한 입법조치 및 여성에 대한 차별을 구성하는 현행 법률, 규칙, 관습 및 관행을 폐지하는 입법조치를 각 국가에 의무지우고 있습니다. 이 규정은 각 영역별로 차별의 철폐와 평등한 권리보장을 규정하고 있는 제7조에서부터 제16조까지를 관통하는 규정이라고 할 수 있습니다.
- 그 동안 취해진 차별적인 현행 법률, 규칙, 관습 및 관행을 폐지하는 입법조치와 차별을 금지하는 주요 입법조치들은 다음과 같습니다. : 1990년과 2005년의 민법개정, 1995년 사관학교설치법의 개정(그간 육군, 해군, 공군에 두고 있는 사관학교에 입학할 수 있는 자가 남자로 한정되어왔던 것을 1997년부터는 그 제한을 철폐하여 여자도 사관학교에 입학하는 것이 가능하도록 함), 1997년 국적법 개정, 1999년 남녀차별금지및구제에관한법 제정, 2001년 국가인권위원회법 제정, 2000년에는 제대군인지원에관한법률 개정, 2003년 부가가치세법 개정, 2006년에는 공중화장실 등에 관한 법률 개정 등.

## 6. 사실상의 평등실현을 위한 입법

- 본 협약 제2조 가호, 제3조, 제4조 제2항, 제6조, 제11조 제2항, 제12조 제2항 등에서는 사실상의 평등실현을 위한 다양한 조치를 협약 당사국에 의무지우고 있습니다. 이는 차별을 금지하고 평등한 권리를 확보해주는 소극적 조치만으로는 사실상의 평등이 이루어지지 않으므로 사실상의 평등을 실현하기 위해 장애요인을 극복할 수 있는 다양한 보완적 조치를 요구하는 것입니다.



- 이와 관련한 주요 입법조치로는 1987년 남녀고용평등법의 제정 및 2007년 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률로의 개정, 1989년 모자복지법 제정, 1991년 영유아보육법 제정, 1994년 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률 제정, 1995년 여성발전기본법의 제정, 1995년 윤락행위등방지법의 개정 및 2004년 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률과 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 제정, 1997년 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률과 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정 등을 예로 들 수 있습니다.

## 7. 잠정적인 특별조치에 관한 입법

- 본 협약 제4조 제1항은 여성과 남성 사이의 사실상의 평등을 촉진할 목적으로 당사국이 채택한 잠정적인 특별조치는 차별로 보지 아니한다고 규정하고 있으며, 위원회는 1988년과 1997년, 그리고 2004년에 일반적 권고를 통하여 이 조치를 강조한 바 있습니다. 이는 여성의 완전하고도 평등한 참여를 이루기 위한 법률상의 장애제거는 필요조건일 뿐 충분조건이 되지 못하므로 여전히 남성을 우대하는 시대에 뒤진 관행이나 절차 등에 뿌리깊이 자리 잡고 있는 남성지배를 극복할 수 있도록 하기 위한 잠정적인 특별조치가 불가결한 전제조건임을 분명히 하면서 이미 많은 나라들에서 효과를 보고 있는 조치들을 제시하고 있습니다.
- 우리나라에서는 이러한 잠정적인 특별조치에 대하여 1987년 남녀고용평등법과 1998년 남녀차별금지법을 통해 이러한 조치가 차별이 아님을 협약의 취지에 따라 규정하였고, 1995년에는 여성발전기본법에 국가와 지방자치단체가 이러한 조치를 취할 수 있는 법적 근거를 규정하였습니다. 분야별로도 법률이 제·개정되었는데, 예를 들면 1995년 공무원 임용시험령 개정, 1999년 여성기업지원에 관한 법률 제정, 2001년 여성농어업인 육성법 제정, 2002년 여성과학기술인육성및지원에관한법률 제정, 2000년, 2002년, 2004년의 정당법 개정, 2002년과 2004년의 공직선거및선거부정방지법(현 공직선거법)과 정치자금에관한법률(현 정치자금법) 개정 등이 이루어졌습니다.

## 8. 성주류화관련 입법

- 본 협약 제3조에 근거를 두고 있으며, 1995년 북경여성대회 이후 유엔여성정책에서도 강

조되고 있는 성주류화(Gender-Mainstreaming)는 여성이 사회 전체의 모든 분야에 충분히 참여하고, 각종 법, 정책, 프로그램에 젠더관점이 통합됨으로서 사회 발전의 목표와 원리, 운영방식과 절차 등이 성평등하게 변화하는 것을 목표로 하고 있습니다.

- 우리나라도 최근 성주류화를 촉진할 수 있는 입법적 성과가 있었습니다. 2002년 여성발전기본법의 개정을 통해 여성정책을 수립하거나 집행하는 과정에서 여성의 권익 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하도록 하는 성별영향평가제도가 도입되었고, 2006년에는 국가재정법이 제정되어 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석한 성인지 예산서와 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 성인지 결산서를 예·결산안 첨부서류로 국회에 제출하도록 하는 성인지예·결산 제도가 도입되었습니다. 그리고 2006년에는 법제처 법령입안심사기준에 성인지적법령심사가 이루어질 수 있도록 하는 근거가 마련되었으며, 2007년에는 통계법이 개정되어 성별통계를 산출할 수 있는 여건이 조성되었습니다.

## 9. CEDAW선택의정서 비준

- 개인이나 집단이 본 협약에 보장된 권리를 침해당한 경우 CEDAW에 진정서를 제출하여 권리구제를 받을 수 있도록 한 선택의정서에 우리나라는 2006년 10월 82번째로 가입하였고, 이에 따라 본 선택의정서는 2007년 1월 18일부터 조약 제1828호로 발효되었습니다.
- 앞으로 본 협약에 규정된 성평등에 대한 권리의 침해를 입은 경우, 국내법 절차에서 권리구제를 받지 못하는 때에는 피해자 개인이나 집단 또는 이들을 대신하여 다른 사람이 CEDAW에 진정서를 제출할 수 있습니다. 그러므로 우리나라 사법부는 성차별 사안들에 대하여 본 협약의 내용을 반드시 검토하고 치밀하게 해석하는 계기가 되어야 할 것입니다. 그리고 선택의정서의 활용에 대하여는 NGO의 관심도 필요합니다.

## 10. CEDAW이행 종합평가

- 우리나라가 그 동안 본 협약의 이행을 위해 각종 국가기구를 설치하고 다양한 입법 조치를 취해온 데에 대하여는 긍정적인 평가를 할 수 있습니다. 물론 이러한 성과를 거둘 수 있었던 데에는 그동안의 한국 사회의 민주화 및 경제적 발전과 함께 관련 입법과 정책을 요구하는 많은 여성단체의 역할, 그리고 한국여성정책연구원 등의 연구와 여성정책전담

국가조직의 노력이 있었습니다. 그러나 우리나라 국가보고서에 실린 다양한 입법과 정책의 실질적 효과를 보여 달라는 CEDAW의 요구에서 알 수 있듯 이들 입법적 조치와 정책이 여성들의 삶과 사회의 변화로 나타나기에는 아직 부족합니다.

- 법은 사회 구성원의 다양한 이해관계에 대한 제 이익을 조정하는 것을 기능으로 하며, 일반적으로 사람들에게 당연하고 정당한 것, 정의로운 것으로 인식되므로 법이 갖는 상징적, 이념적 의미가 사람들에게 미치는 영향은 매우 크다고 할 수 있습니다. 따라서 법의 여성에 대한 관점과 기준을 변화시킴으로써 사람들의 의식의 변화와 사회의 변화를 유도할 수 있습니다. 이러한 이유로 유엔여성차별철폐협약도 법적 차별의 철폐와 평등실현을 위한 입법적 조치를 본 협약 당사국에 요구하고 있는 것입니다.
- 그러나 차별을 폐지하고 평등을 실현해야 하는 목적으로 제정된 법들은 그 법의 목적에 따라 사회적 규범이 변화하도록 조치하고 이에 따르는 사회적 제반 여건의 변화를 위한 법적 조건을 제공해야 하는 구체적인 정책을 통하여 실현될 수 있습니다. 이에 많은 비용이 들고 사회 전체의 다른 제도들과 관련되어 있는 경우가 많으므로 법 제정 이후에 제정된 법이 집행되고 적용되는데 더 많은 구체적인 정책들이 요구됩니다.

## 11. CEDWA 이행을 위한 앞으로의 주요 과제

- 이제 유엔여성차별철폐협약의 이행을 위한 과제는 유보조항의 철회를 비롯한 성차별적 법 규정의 폐지 내지 개정을 통한 동등권을 계속 관철해야 하는 것과, 법적 동등권의 관철에도 불구하고 사회적으로 여전히 불평등한 현실을 조사, 분석하여 실질적으로 평등한 지위를 실현하고 평등한 참여가 이루어질 수 있도록 입법적 조치와 정책을 구체적으로 발전시키는 것이라고 할 수 있습니다. 이에 일반적으로 여성의 삶의 관계에서 발생하는 직업적, 경제적 불이익을 보상해 주는 것이 포함되며, 구체적으로는 여성이 평등한 기회를 향유할 수 없는 장애의 극복을 위한 지원정책과, 사회 모든 분야에서의 여성의 공정한 참여와 권한을 보장하는 할당제 등의 잠정적 우대조치와, 모성권의 보장 및 일과 가정의 양립 그리고 남녀 역할의 변화를 이룰 수 있는 사회보장관련법과 정책이 보완되는 것 등이 요구됩니다. 앞으로 협약의 완전한 이행을 위하여 주요한 과제를 제안해보면 다음과 같습니다.
- 협약 이행의무를 국내법에 구체화하여야 합니다. : 본 협약의 이행을 헌법에서부터 구체화하는 것이 필요합니다. 그리고 여성발전기본법 등 성평등 관련 법에서 본 협약의 이행

을 구체화하는 규정을 담아내고 이를 정책으로 구체화해야 합니다.

- 협약의 이행을 책임질 여성정책 국가기구를 안정적으로 강화해야 합니다. : 여성정책을 담당하는 조직은 국가행정조직의 주류적인 조직에 위치해야 하고, 이러한 조직은 비정부기구 및 지역사회단체, 전문가의 참여를 가능하게 하는 열린 조직으로서 여성정책을 이행하고 이행의 과정 및 결과에 대한 모니터링을 촉진하는 제도적 기제를 갖추어야 합니다. 또한 충분한 재정과 전문 인력을 갖추고 국가의 모든 정책에 영향을 줄 수 있는 기회와 권한을 가져야 합니다.
- 본 협약의 이행을 위한 지방자치단체의 의무를 조례 등에서 구체화하고, 이의 구체적 이행을 담보하기 위한 중앙정부의 지도, 감독이 필요합니다.
- CEDAW의 권고 등을 참조하여 본 협약의 이행에 효과적인 조치들을 함께 시도하면서 여성정책을 국제적 수준으로 발전시켜야 합니다. : 잠정적 특별조치의 적극 도입 등
- 본 협약의 내용에 대한 교육이 필요합니다. : 일반 남성과 여성 그리고 법적 의무를 갖는 모든 조직의 구성원에게 교육을 실시하는 것은 가장 오랜 시간이 요구되는 남녀의 의식의 변화에 기여할 수 있습니다. 특히 여성들에게는 자신의 권리와 그 권리가 침해되었을 때의 구제방법을 알게 함으로써 협약의 이행에 기여할 수 있습니다.
- 연구, 조사, 교육기능이 강화되어야 합니다. : 본 협약의 이행을 위하여 여성의 차별적 현실과 평등실현의 장애요인에 대한 지속적이고 정기적인 조사와 연구 및 성주류화를 위한 성별영향평가, 성인지예산, 성인지통계 등에 대하여 분석도구와 기준의 연구, 그리고 관련부처와 공무원의 교육과 자문 등을 책임지는 역할이 강화되어야 합니다.
- 사회변화에 따른 새로운 이행 전략이 마련되어야 합니다. : 21세기의 세기적 변화 속에 진행되고 있는 세계화는 세계경제질서를 새롭게 형성하면서 여성들에게 많은 기회와 위기를 함께 가져오고 있습니다. 이러한 변화가 여성에게 미치는 효과와 영향을 검토 및 연구하여 새로운 차별에 대응하고, 여성의 권리와 지위를 발전적으로 확대하고 여성의 긍정적인 참여가 보장되도록 하며, 모든 변화과정의 정책결정에서 여성의 관점과 성인지적 관점이 포함될 수 있도록 하는 성주류화정책의 구체적 실현을 위한 조치들이 요구됩니다. 특히 본 협약의 이행을 위한 성주류화의 목표를 관련법에서 분명히 하고, 이의 실행을 위한 조직과 정책을 구체화해야 합니다. 이에는 여성정책책임부서인 여성부의 역할 변

화와 기능 강화가 전제되어야하고, 행정부뿐만 아니라 사법부와 입법부를 포함한 국가의 모든 부서와 지방자치단체공무원의 교육과 의식변화가 요구됩니다. 또한 여성정책은 어느 행정 분야 보다 민관의 협력이 필요하고 효과적인 정책이므로 NGO의 참여와 파트너쉽의 강화가 모색되어야합니다.

◇ Session II ◇

토 론

## CEDAW 협약과 한국의 여성운동

---

조 영 숙  
(여성인권중앙지원센터 소장)

---

## 1. 유엔여성차별철폐협약에 대한 여성단체의 대응과정

1984년 12월 한국정부가 90번째의 유엔여성차별철폐협약 가입국이 되고, 1985년부터 효력이 발휘된 이후 23년이 지난 2008년 11월 현재까지 한국정부는 총 4차례<sup>1)</sup>에 걸쳐 국가보고서에 대한 심의를 받았다. 그리고 여성단체에 의한 민간보고서(일명 Shadow Report)는 1997년 7월에 개최된 제19차 유엔여성차별철폐위원회(이하 위원회)와 2007년 7월에 개최된 제39차 회의에 두 차례 제출되어졌다.

90년대 중반까지 한국의 여성운동 진영은 국내활동에 주력하였고, 유엔과 국제사회에서의 활동은 취약하였다. 물론 국제사회에 대한 정보와 경험이 있는 활동가 역시 많지 않았다. 따라서 85년 협약 비준 이후 90년대 중반까지 유엔에 제출된 한국정부의 국가보고서 작성 및 심의과정은 한국정부의 대 유엔 외교활동으로 진행되었을 뿐, 여성단체의 참여와 개입은 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

이러한 가운데, 1995년 제4차 북경세계여성회의 이후 유엔여성차별철폐협약을 포함한 유엔협약에 대한 중요성이 높아지면서, 국내적으로도 유엔 활동의 필요성이 제기되기 시작하였다. 그러나 앞에서 언급했다시피, 국내활동에만 주력해오던 단체 활동가들에게 유엔협약의 이행에 관한 모니터링과 민간보고서의 제출, 나아가 유엔에서의 로비활동은 정보와 비용 면에서 접근하기가 쉽지 않은 과제였다.

이러한 상황은 아태지역 대부분의 여성단체들이 공통으로 겪고 있던 어려움이였다. 이처럼 많은 개별국가에서 여성단체들이 유사하게 경험하고 있던 어려움을 극복하기 위한 노력이 국제적으로 시작되었고, 이러한 도움에 힘입어 한국 또한 유엔여성차별철폐협약에 대한 본격적인 모니터링과 민간보고서의 작성 및 제출을 위한 노력을 전개할 수 있게 되었다.

1998년 한국정부 보고서와 심의과정을 앞두고 1997년 IWRAW-AP(International Women's Rights Action Watch-Asia Pacific)<sup>2)</sup>은 아태지역 국가를 대상으로 협약에 대한 이해, 유엔에의

1) 1차 심의(1985년 협약 가입 이후 1년이 지난 1986년 2월에 첫 한국정부 보고서 제출됨, 심사는 1년 이후인 1987년 4월에 이루어짐), 2차 심의(2차 정부보고서는 1989년에 제출되었으나 심의는 1993년 1월에 받음), 3차 심의(1998년 7월에 제3,4차 정부보고서(1990년부터 1997년 12월까지의 기간)에 대한 통합 심의가 이루어짐), 4차 심의(2007년 7월에 제 5,6차 정부보고서에 대한 심의 이루어짐)

2) IWRAW Asia Pacific is a non-profit international women's organisation based in the South. We promote the domestic implementation of international human rights standards by building the capacity of women and human rights advocates to claim and realise women's human rights. This is done through the development of new knowledge and the utilisation of a rights-based approach. Apart from information about us, this website has been designed to provide official and practical information on the application of

접근 및 로비활동, 그리고 민간보고서 작성을 위한 교육 등을 주요 내용으로 하는 CEDAW Training Program을 진행하였다. 한국 측 참가자로 본인이 참석하게 되었고, 이 경험을 바탕으로 그 이듬해인 1998년 7월 한국 최초의 민간보고서가 여성단체들의 공동의 노력으로 작성, 제출되었다.

결국 협약이행에 관한 여성단체들의 모니터링을 활성화하기 위해서는, 먼저 여성단체 활동가들을 대상으로 하는 민간보고서 작성을 위한 교육과 훈련의 기회를 제공하고, 국가보고서의 심의현장에 여성단체 활동가들이 직접 참여할 수 있는 지원이 이루어질 때, 본격적으로 진행될 수 있음을 알 수 있다.

## 2. 협약 이행 모니터링의 쟁점 및 보고서 작성과정의 문제점

1998년과 2007년의 두 차례에 걸쳐 제출된 민간보고서는 한국여성단체연합을 중심으로 제기된 평가와 쟁점들이 주요한 내용으로 구성되었다. 1987년 설립된 이후, 남녀고용평등법(1987/1989/1998/2000/2001), 영유아보육법(1990), 성폭력특별법(1993), 여성발전기본법(1995), 가정폭력방지법(1997), 남녀차별금지및구제에관한법률(2000), 성매매방지법(2004), 호주제 폐지(2005) 등의 여성관련 법률의 제·개정운동을 주도해왔던 한국여성단체연합은 정부보고서가 제출되는 동 기간 동안에 진행된 여성운동의 이슈와 정부의 여성정책 중에서 주요한 쟁점들을 민간보고서를 통해 제기하였다.

한국에서 두 차례 진행된 민간보고서는 위의 과제들과 연관된 많은 내용들을 담았지만, 그 중에서 특히 유보조항의 철회에 대한 요구는 오랫동안 한국 여성운동의 협약 모니터링 과정에서 중심으로 제기되었던 과제 중의 하나였다.

한국정부가 1984년 협약 가입당시 단서로 달았던 유보조항에 대한 철회 문제는 당시 국내적으로 전개되고 있던 호주제폐지운동과의 관련성으로 인해 특히 주목되었다. 1998년 민간보고서가 제출되던 당시 한국정부는 협약의 제 16조 (g)항 “가족의 성씨 선택의 자유”에 관한 철회 요구를 받아들이지 않고 있었다.<sup>3)</sup> 이는 당시 국내적으로는 한국여성운동 진영에서 80년대 후반 이후 지속적으로 제기하고 있던 호주제 폐지를 위한 가족법 개정 요구에 대한 거부이기도 하였다.

the UN CEDAW Convention and other international human rights treaties. (<http://www.iwraw-ap.org>)

3) 가족의 성씨와 관련된 협약 제 16조 g항에 대한 유보조항 철회에 대한 요구는 1998년 7월7일 개최된 제19차 유엔여성차별철폐위원회의 한국의 제3,4차 국가보고서 심의과정에서 가장 큰 쟁점 중의 하나였다.



이에 한국여성단체연합은 여성인권협약으로서 협약에 명시된 ‘가족성씨 선택의 자유’는 보장되어야 하며, 따라서 가족법이 개정되어야 한다는 논거를 펼치게 되었다. 다시 말해서, 협약은 가족법의 개정을 촉구하던 여성운동 진영이 한국정부와 사회여론을 변화시켜나갈 수 있었던 국제적인 명분이자 정당성의 근거로 활용되었던 것이다.

지금까지 한국 정부의 국가보고서는 주로 정부부처 공무원에 의해 작성되어져 왔다. 물론, 여성단체에 대한 의견수렴이 이루어지고는 있었지만, 형식적으로 진행 될 뿐, 보고서의 내용에 대한 협의까지 이르지 못하는 것이 사실이다.

그러나 보다 근본적으로는, 정부와 민간단체 사이에 존재하는 여성차별과 폭력의 현실 및 여성 지위 향상에 대한 체감도의 차이로 인해, 여성단체들은 민간보고서를 통해 국가보고서를 반박하는 형식을 취하게 된 것이다. 1998년 7월과 2007년 7월 두 차례에 걸쳐 제출된 민간 보고서에서 위와 같은 현상은 공통적으로 드러났다고 할 수 있다.

이처럼 국가보고서는 여성정책의 성과를 말하고, 반면 민간보고서는 여성차별과 폭력 그리고 빈곤의 현실을 폭로하는 식의 대결양상은 앞서 말했듯이, 여전히 존재하는 여성인권 침해와 성차별적 현실로 인해 불가피한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고, 협약에 대한 여성단체의 모니터링과 참여 강화를 위한 국가적 노력은 협약이행의 공식적 프로세스로서 자리매김 되어져야 할 제도적 장치임이 분명하다.

이를 위해서는, 첫째 국가보고서 작성과정에 여성단체의 참여가 제도적으로 보장되는 절차가 마련되어야 한다. 둘째, 정부는 여성단체가 직접 민간보고서를 작성·제출하고 나아가 로비활동까지 수행 할 수 있도록 제도적, 재정적인 지원을 제공해야 한다.

### 3. 협약의 이행 강화를 위해서는 협약에 대한 인식 확산이 전행되어야

2000년 10월 한국여성단체연합은 유엔여성차별철폐협약 20년과 한국여성운동의 과제라는 토론회<sup>4)</sup>를 준비하면서, 300여명의 일반인과 258명의 전문가 집단 등 총 558명을 대상으로 ‘협약의 비준 및 이행과정에 대한 인식도’ 조사를 진행한 바 있다. 당시 조사와 분석결과에

4) ‘UN여성차별철폐협약 20년과 한국여성운동의 과제’, 2000년 10월24일, 한국여성단체연합 대안사회연구소

기초해서 협약의 이행촉구를 위한 한국여성단체연합의 정책제안 내용은 다음의 다섯 가지로 모아졌다.

첫째, 협약에 대한 적극적인 홍보 전략이 필요하다. 둘째, 협약 이행을 지속적으로 모니터링하고 감시하는 기구가 설치되어야 한다. 셋째, 정부는 여성발전 정책에 있어 여성단체를 대등한 파트너로 인정하여야 한다. 넷째, 유엔여성차별철폐협약 선택의정서에 가입해야 한다. 다섯째, 한국여성들이 국제적 차원으로 시야를 확장하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 국제 활동가나 전문가를 체계적으로 양성할 필요가 있다.

비록 위에서 제기된 협약의 이행 촉진을 위한 다섯 가지의 정책제안은 2000년에 제출된 것이지만, 그로부터 이는 8년이 지난 지금도 여전히 유효한 제안으로 보인다.

과거에 비해서는 낡아졌다고는 하지만, 유엔여성차별철폐협약의 의미와 내용에 대한 사회 전반의 인식과 정부의 이행에 대한 책임성은 여전히 낮은 상태이다. 따라서 협약의 이행에 대한 여성단체의 모니터링 강화를 논하기에 앞서, 협약에 대한 국민적 그리고 정부의 정치적 인식과 이해를 높이기 위한 노력이 선행될 필요가 있다.

협약을 충실히 이행하는 것이 중요하다는 사회적 합의와 국가적 의지가 바탕이 될 때에 만 이, 협약 이행을 가속화하기 위한 제도적, 그리고 재정적 지원은 확대될 수 있을 것이기 때문이다.